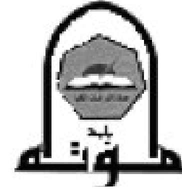


جامعة مؤتة

عمادة الدراسات العليا

هيئات الضبط الإداري

إعداد الطالب

كساب محمد بني عيسى

إشراف

الأستاذ الدكتور مصلح ممدوح الصرايره

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في قسم القانون العام في كلية الحقوق

جامعة مؤتة، 2011م

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب كساب محمد بني عيسى الموسومة بـــ:

هيئات الضبط الإداري

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون**.

القسم: القانون الخاص.

	التوقيع	التاريخ	
أ.د. مصلح ممدوح الصرايره		2010/12/28	مشرفاً ورئيسا
أ.د. نظام توفيق المجالي		2010/12/28	عضواً
د. محمد علي قطيفان		2010/12/28	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2010/12/28	عضواً

عميد الدراسات العليا

أ.د. صالح العسايبة



MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX.03/ 2375694
e-mail:

مؤتة - الكرك - الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني

dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo

الإهداء

الى والدّي اطال الله في عمرهما

الى زوجتي واولادي ... مراد ، ديما ، لنا وعلي .

الى إخواني وأخواتي

أهدي هذه الدراسة

كساب محمد بني عيسى

الشكر والتقدير

الشكر لله عز وجل شكرا" لا يحصى وحمدا" كذلك على توفيقه لي وتيسيره لكل صعب وعسير وجعله يسيرا.

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ((من لا يشكر الناس لا يشكر الله)) فان من واجب الوفاء واعترافاً بالفضل لاصحابه بعد الله يحتم علي ان اتقدم بوافر الشكر والعرفان الى مشرفي الاستاذ الدكتور مصلح الصرايرة لتفضله بقبول الاشراف على هذه الرساله لما بذله من جهد مخلص في نصحي وارشادي.

ولا يسعني في هذا المقام الا ان اتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى الساده اعضاء لجنة المناقشة الكرام.

وكذلك اتقدم بخالص الشكر والعرفان الى كلية الحقوق في جامعه مؤته ممثلة بعميدها واساتذتها الافاضل لما قدموه لي في هذه الجامعة العريقة

كساب محمد بني عيسى

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة

الملخص

هيئات الضبط الإداري

كساب محمد بني عيسى

جامعة مؤتة، 2011

تتناول هذه الدراسة موضوع هيئات الضبط الاداري العامة والخاصة .حيث تم مناقشة الطبيعة القانونيه لهيئات الضبط الاداري بالاضافة الى توضيح انواع الضبط الإداري، وقامت الدراسة بتمييزه عن الضبط القضائي بالاضافة الى توضيح معايير التمييز بينهما وأهميته ، كما تطرقت الدراسة إلى أهداف الضبط الاداري ومفهم النظام العام وعناصره، وقد ناقشت الدراسة موضوع هيئات الضبط الاداري العامة في الظروف العادية والرقابة القضائية على سلطاتها، وكما ناقشت هيئات الضبط الاداري العامة في الظروف الاستثنائية وحدود سلطاتها والرقابة القضائية على القرارات الادارية الصادرة بموجب سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، كما ناقشت الدراسة بعض هيئات الضبط الاداري الخاصة مثل قانون الصحة وقانون السير وقانون الجمارك وقد خلص الباحث في نهاية الدراسة الى مجموعة من النتائج والتوصيات التي بأمل ان تكون مفيده للقارئ الكريم .

Abstract

Panels of the Administrative Control

Kassab Mohammad Banee Issa

Mu'tah University, 2011

This study handles the issue of public and private administrative control.

It discusses the legal nature of the administrative control panels, in addition of demonstrating the types of the administrative control. It distingushes it from the judicial control, and demonstrated the distinguishing standards between both types and the importance of these standards.

The study also coveres the objectives of the administrative control, and the general perception of the system and its elements the study discusses the issue of general administrative panels in the normal circumstances and the judicial control on its authorities it also discussed the public administrative panels in the exceptional circumstances and the extent of their authorities and the judicial control on the administrative decisions which are issued according to the power of the administrative control in the exceptional circumstances.

The study also discusses some private administration control panels such as the health law, the traffic law and the customs law.

The researcher presentes some results and recommendations, which he hopes that they are useful to the esteemed reade.

المقدمة:

منذ نشأت الدولة وحتى وقتنا الحاضر كان لمشكلة تحديد نشاط الإدارة العامة ونشاط الأفراد مكاناً ذو اهتمام من قبل رجال الدولة والمفكرين، وقد اختلفت غلبة أحد النشاطين على الأخر تبعا للأفكار السياسية السائدة في المجتمع.

ولعل التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وازدياد تدخل الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة في هذه المجالات المختلفة، والذي بدوره أدى إلى توفير الوسائل الملائمة لإدارة الدولة ونشاطها، وفقاً للفلسفة السياسية التي تؤمن بها الأنظمة السياسية.

وقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين تقوم بهما الإدارة الأولى منها تتمثل بالضبط الإداري والذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام، أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة تتمثل بإدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم.

إن مهمة الضبط الإداري قد تزايدت أهميتها وضرورتها في الآونة الأخيرة وباتت مهمتها في تنظيم الحريات امراً حتمياً وضرورياً حتى لايتحول ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى الفوضى لأنه اذا كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة فان الحرية المطلقة هي بدورها مفسدة مطلقة او فوضى مطلقة وبالتالي يتعين تحقيق التوازن التام بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار والمناخ الملائم لتحقيق غاياتها.

ونظراً لأن أعمال الضبط الاداري تتعلق مباشرة بحقوق وحريات الافراد لذلك لايمكن ان تكون مطلقة بل يجب ان تكون مقيدة بحيث تحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام والحريات العامة للأفراد، وان هذا التقييد يكون بموجب القوانين ووفقاً لمبدأ المشروعية أي بمعنى ان الضبط الاداري يجب ان يلتزم بمبدأ المشروعية في تصرفاته، وان السلطات التي تتمتع بها هيئات الضبط الاداري تختلف باختلاف المكان والزمان. وان السلطات التي يتمتع بها الضبط الاداري في الظروف الاعتيادية يختلف عن السلطات التي يتمتع بها في الظروف الاستثنائية وفي كلا الحالتين يجب ان تتقيد بمبدأ المشروعية.

وبمعنى أخر، فإن احترام حقوق الافراد وحرياتهم يقتضي وجود قواعد صارمة تمنع الادارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية ، غير ان حسن سير المرافق العامة واستمرار اداء الادارة وظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة، لذلك يجب الموازنة بين هذين الهدفين حتى لا يغلب احدهما على حساب الاخر فتختل الموازنة.

ومن هنا، جاء اختيارنا في هذه الدراسة للبحث في مسألة هيئات الضبط الإداري، وذلك من حيث القاء الضوء على الطبيعة القانونية لهذه الهيئات بشقيها العامة والخاصة. إضافة إلى بيان صور هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية ومدى الرقابة القضائية عليهما.

أهداف الدراسة وأهميتها:

إنطلاقاً من الدور الهام والرئيسي الذي تلعبه هيئات الضبط الإداري كأحد أوجه النشاط الإداري للدولة، فإن هذه الدراسة تهدف إلى بيان مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية، وتمييزه عن أعمال الضبط القضائي. والبحث في الأهداف المنوطة بهيئات الضبط الإداري لتحقيقها.

ومن جهة أخرى، تهدف هذه الدراسة الى بيان مضمون هيئات الضبط العامة، وباعتبارها مترتبطة ارتباطا وثيقا بحقوق وحريات الأفراد في الدولة، فإن أهمية هذه الدراسة تكمن في تحديد أعمال الضبط الإداري وسلطاتها في الظروف العادية والاستثنائية وطبيعة الرقابة القضائية عليها في هذه الظروف.

اشكالية الدراسة:

انطلاقاً من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها هذه الدراسة، تظهر أمامنا اشكالية رئيسة مفادها: **ماهية الطبيعة القانونية لأعمال هيئات الضبط الإداري وسلطاتها ؟.**

وتتنوع هذه الاشكالية إلى مجموعة من التساؤلات الثانوية والتي سنعمد على الإجابة عليها وتفصيلها وتوضيحها في ثنايا هذه الدراسة، والتي يمكن إجمالها على النحو التالي:

1. ما هو مضمون الضبط الإداري ؟.
2. ماهية الطبيعة القانونية للضبط الإداري بشكل عام؟.
3. ماهيـة أنـواع الـضبط الإداري ومـضمون تمييـزه عـن أعمـال الـضبط القـضائي. والمعايير التي قيلت في التمييز بينهما؟.
4. ماهية أهداف الضبط الإداري؟.
5. ماهية الطبيعة القانونية لهيئات الضبط الإداري العام؟.
6. ما هية حدود سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية ومدى الرقابة القضائية على هذه السلطات؟.
7. ما هية حدود سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ومدى الرقابة القضائية على هذه السلطات؟.
8. ماهية هيئات الضبط الإداري الخاصة؟.

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على عدة مناهج علمية تتوافق مع آلية البحث في مسألة هيئات الضبط الإداري، وذلك بهدف الوصول إلى اكبر قدر من الإلمام بالموضوع من كافة جوانبه، تتمثل في المناهج التالية:

أولاً: المنهج الوصفي: يساعد هذا المنهج في تحديد مميزات هذه الدراسة، والتي تتمثل في تحديد الإطار العام لضوابط هيئات الضبط الإداري ومدى خضوع سلطاتها للرقابة القضائية، وذلك من خلال تجميع المعلومات من خصائصها وجزيئاتها، وتصنيف هذه المعلومات للوصول إلى الحقائق الدقيقة حول هذه المسألة.

ثانياً: المنهج التحليلي: إن محاولة الفهم الصحيح للأحكام والضوابط التي تحدد موضوع هيئات الضبط الإداري تفرض على الباحث استخدام المنهج التحليلي والنقدي بما ينطوي عليه هذا المنهج من استقراء واستنباط، وذلك من أجل القدرة على قراءة وتحليل النصوص القانونية المنظمة لهذا الموضوع، والأحكام القضائية المتعلقة بها، وتفسيرها وتحليلها من

أجل الخروج بفهم صحيح لروح النص يتوافق مع أعمال هيئات الضبط الإداري باعتباره إحدى أوجه نشاطات الدولة.

ثالثاً: المنهج المقارن: إن وظيفة هذا المنهج هي مقارنة القوانين التي تحكم موضوع معين، وهو أهم المناهج العلمية المستخدمة في الدراسات القانونية، إذ أن وظيفة هذا المنهج هي مقارنة القوانين والأنظمة والتطبيقات القضائية التي تحكم موضوعاً معيناً، ولما يعتري مسألة هيئات الضبط الإداري في النظام القانوني الأردني من نقص واختلال وخاصة في مسألة سلطاتها في الظروف الاستثنائية، ولبيان مدى توافقها مع مبدأ المشروعية، فإننا سنتطرق للأنظمة القانونية والقضائية المقارنة قدر المستطاع، وذلك للوصول إلى تطبيق أسلم لأعمال الضبط الإداري وسلطاتها، والاستعانة بالتطبيقات المقارنة في سد ما يعتري النظم القانونية المنظمة لهيئات الضبط الإداري في الأردن من نقص وثغرات قانونية.

الفصل الاول

ماهية الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري أحد الوسائل الحيوية التي تمارس بها السلطة التنفيذية وظيفتها في المجتمع حيث إن مهام الإدارة تنحصر في شقين الأول : إقامة النظام العام في المجتمع من خلال سن الأنظمة والتشريعات واتخاذ الإجراءات المادية التي تلزم لتنفيذ تلك الأنظمة والشق الثاني : هو إشباع حاجات الناس الأساسية ويكون ذلك من خلال تنظيم المرافق العامة والمشروعات التي تنشئها الدولة لهذا الغرض.

والضبط الإداري بمعناه الضيق إنما يراد به "صيانة النظام العام في الدولة" ويقصد بالنظام العام: العمل على صيانة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وهناك من الفقهاء من يدخل فكرة الآداب العامة ضمن إطار النظام العام فيكون الضبط الإداري الوسيلة الرئيسية لتنفيذ الإدارة الشق الأول من مهامها وهو حفظ النظام العام.

ويقصد بالضبط الإداري بمعناه العام مجموعة مجموع السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن و الصحة و السكينة، وتحقيق الرفاهية التي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيد الحقوق و الحريات الخاصة.(1)

وتعد الوظيفة الأولى التي تمارسها أي سلطة تنفيذية في جميع الدول هي الضبط، فهذا النشاط يعد الأكثر أهمية والأكثر خطورة، إن الضبط الإداري إنما يبرز كمظهر لوجود الدولة وكتعبير عن السلطة الحاكمة، فمن خلاله تقوم السلطة باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية وحفظ النظام بعناصره المتعددة.

ويلاحظ أيضاً أن الضبط الإداري فيه تقييد للأنشطة والحريات الفردية وتنظيماً لها في إطار الدستور والقوانين، لأجل تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام، والضبط الإداري كوظيفة مناطة بجهة الإدارة وتسعى من خلالها لوضع الضوابط والأطر

---

(1) انظر: بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية و الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008. وسنتوسع في حديثنا في تعريف الضبط الإداري لدى الفقه القانوني في موضع لاحق من هذه الدراسة تحت عنوان تعريف الضبط الإداري.

التنظيمية لنشاطات الأفراد المختلفة، والضبط الإداري إنما هو وسيلة سلمية تعمل من خلالها الإدارة على تنظيم مباشرة الأفراد لحرياتهم وحقوقهم، بما يتفق وتمتع جميع الأفراد الآخرين بهذه الحريات والحقوق على قدم المساواة وضمن ما هو مقرر في الدستور والقوانين. [1]

ومن هنا تبرز أهمية الضبط الإداري في أن الإدارة تتدخل في حياة الأفراد وتفرض القيود على ممارستهم لحرياتهم. والواقع أن ثمة مشكلة تبرز هنا ألا وهي أن الحرية وما يرد عليها من قيود هي من أخطر المشكلات التي تواجه الإنسان.

ولا بد أن نشير إلى أن ثمة خلاف نشأ حول مدى إمكانية تدخل الإدارة وتقييدها لحريات الأفراد ونشاطاتهم، حيث يرى البعض أن الحرية هي الأصل والضبط الإداري هو الاستثناء، بينما يرى البعض الآخر أن الضبط الإداري هو الأصل وأن الحريات الفردية هي حصيلتها، وذهب فريق وسط إلى أنه يجب التفريق بين نوعين من الحريات، فالحريات غير المكفولة بالدستور يحق للإدارة أن تتدخل وتقيدها في سبيل المحافظة على النظام العام، أما الحريات المكفولة بالدستور فلا يحق للإدارة التدخل بها إلا بالاستناد إلى نص دستوري أو تشريعي يخولها ذلك الحق تأميناً للنظام العام.[2]

وتاسيساً على ما تقدم، سنقوم في هذا الفصل، بالبحث في ماهية الضبط الإداري، وما يستتبعه من بحث في تمييزه عن أعمال الضبط القضائية، بالإضافة إلى البحث في أهداف الضبط الإداري وخصائصه، وسيتم ذلك في البنود التالية:

1.1 مفهوم الضبط الإداري.

2.1 أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن الضبط القضائي

3.1 أهداف الضبط الإداري وخصائصه

---

(1) صومان، رامي، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2004، ص1.

(2) عدنان، العجلوني، الوجيز في الحقوق الإدارية،مطبعة دار الجامعة، دمشق، سنة 1961، ج1، ص 179 وما بعدها.

1.1 مفهوم الضبط الإداري

بادء ذي بدء، نشير إلى أن فكرة الضبط الإداري ارتبطت تاريخياً بنشوء الدولة، كما أن الضبط الإداري ظل ولفترة طويلة مندمجاً مع وظيفة الحكم، ولم ينفصل عنها إلا عند قيام الدولة الحديثة، ومن هنا فإن فرض قواعد الحظر الاجتماعي على الأفراد من أجل حماية وحدة الجماعة كان من اختصاص السلطة الضبطية. [1]

كما لم تقم التشريعات الاردنية كمثيلاتها في التشريعات المقارنة –سواءً في مصر أو فرنسا– بتحديد مفهوم الضبط الإداري،، ونتيجة لاختلاف الفقهاء في بيان معناه فقد تبع ذلك اختلاف في تحديد طبيعته القانونية. [2]

ومما تجدر ملاحظته أن مصطلح الضبط الإداري له ثلاثة معانٍ مختلفة ومتباينة[3]: فيقصد أولاً في اللغة العادية والمعتادة للناس رجال الشرطة، ويعيب على هذا المدلول أنه ليس مدلولاً قانونياً، كما أنه يستعمل ثانياً للدلالة على التنظيم أي مجموعة القواعد التنظيمية التي تستهدف المحافظة على النظام العام، ويعيب على هذا المدلول أنه واسع ويتسم بالعمومية، وأخيراً فيأتي للدلالة على شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يتمثل في الأعمال التي تستهدف تطبيق القواعد التنظيمية الضبطية وعقاب المخالفين لأحكامها.

ونتيجة لهذه الاختلافات في مفهوم الضبط الإداري، والذي يستند في أساسه على الطبيعة القانونية التي يتمتع بها، والتي تنبع مما يتميز به من خصائص، فإننا سنقوم

---

(1) عزوز، سكينة، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، ص 7.

(2) الصارمي، سعيد، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2001، ص 7.

(3) شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1996، ص 303.

بالبحث في تعريف الضبط الإداري، ومن ثم البحث في الطبيعة القانونية للضبط الإداري وخصائصه.

1.1.1 تعريف الضبط الإداري

للوقوف على تعريف الضبط الإداري، لا بد من التطرق لكل من اللغة، والتشريعات المقارنة، والفقه المقارن، وفي هذا الخصوص يعرف الضبط في اللغة بأنه: لزوم الشيء، وقال الليث لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم. [1]

ويقال أيضاً في معنى الضبط بأنه حفظ الشيء بالحزم حفظاً بليغاً وأحكمه وأتقنه، ويقال ضبط البلاد أي قام بأمرها قياماً ليس فيه نقص، وضبط ضبطاً أي عمل بيساره كعمله بيمينه، والضابط حكم كلي ينطبق على كل جزئياته، ويقال رجل ضابط أي قوي شديد[2]، ويقال ضبط الشيء ضبطاً، والأضبط الذي يعمل بيديه جميعاً. [3]

وكما ذكرنا سابقاً، فإن المشرع الأردني، وكذلك المشرع المصري والفرنسي، لم يتطرقوا إلى تعريف الضبط الإداري مكتفين بالإشارة إلى أغراضه فقط وبصورة عامة.

ومن ذلك، فقد نصت المادة (97) من القانون الصادر في فرنسا في (5/أبريل/1884) على أنه: "يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة". [4]

---

(1) ابن منظور، لسان العرب، ج4، دار المعارف، بيروت، ص2549.

(2) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء الأول والثاني، الطبعة السادسة، 1994، ص 533.

(3) ابن فارس، أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، مقاييس اللغة، بيروت، 1991، ج3، ص 368.

(4) مشرف، عبد العليم عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 6.

أما المشرع المصري فقد نص على أنه: "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات".[1]

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الأردني، حيث أشار في نص المادة (2/127) من الدستور على أنه: "يبين بقانون نظام هيئات الشرطة والدرك وما لها من اختصاص"، ثم جاء قانون الأمن العام رقم (2) لسنة (2003) لينص في المادة (4) على أن: "واجبات قوة الأمن الرئيسة كما يلي: 2- المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال........".

ومع عدم تطرق المشرع إلى مفهوم الضبط الإداري، فقد قام الفقه القانوني بدوره إلى وضع تعريف للضبط الإداري، إلا أنهم وبذات الوقت لم يتفقوا على تعريف موحد للدلالة على أعمال الضبط الإداري. وياتي ذلك ابتداءً مما شهدته هذه الأعمال من تطور عبر التاريخ، حيث كانت دلالته اكثر اتساعا وشمولاً، وكان يتسم بعدم التحديد القانوني.

فمنذ البدء قيل بان الضبط الإداري وكما كان يفهم على أنه البوليس الإداري بأنه يمثل " الحياة، اللائحة والقانون، في أحسن صورهم، والتي تحافظ على المدينة"، كما عرف أيضاً "أرسطو" البوليس الإداري (الضبط الإداري) هو "حسن النظام، وحكم المدينة ومساندة حياة الشعب، ولذا فإن البوليس الإداري يعتبر أول وأهم خير".[2]

ثم أخذ تعريف الضبط الإداري في التطور والاتجاه نحو الضمور والتحديد إلى أن أصبح في الدولة الحديثة يتركز حول فكرة قانونية بحتة وهي فكرة النظام العام. وبالرغم من ذلك اختلف الفقه حول هذا التعريف انطلاقا من الاساس الذي يستند عليه الضبط الإداري. أو من الزاوية التي ينظر إليها. ومهما يكن من أمر، سنقوم بالبحث في مفهوم

---

(5) المادة (3) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (109) لسنة (1971).

(1) الشرقاوي، سعاد، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، جامعة القاهرة، 1974، ص 4.

الضبط الإداري من حيث تعريفه في الفقه الغربي، ومن ثم البحث في مفهومه لدى الفقه العربي، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الضبط الإداري في الفقه الغربي

يرى بعض الفقه الفرنسي بأن الضبط الإداري هو:" مجموعة الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام". وفي ذات السياق قيل بأنه عبارة عن :" مجموعة الأوامر المنظمة والمعدة أو التدابير الآمرة التي تستهدف تحقيق المحافظة على النظام العام والطمأنينة داخل الدولة". (1)

كذلك، ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى القول بأن الضبط الإداري هو : "نشاط تمارسه السلطات الإدارية بغرض كفالة حسن النظام، سواء في الجماعة أو المرافق العامة، أو للمحافظة على أموال الدومين العام".(2)

وفي نطاق أخر، قيل بأنه :" قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام، وهو لا يقيد الحريات العامة التي يكفلها القانون، وإنما هو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس أما القيود المفروضة بواسطة الضبط فهي استثناء".(3)

فيما ذهب بعض الفقه الفرنسي في تعريف للضبط الإداري استنادا لما تملكه الإدارة من حقوق في مواجهة الأفراد، وفي هذا الخصوص قيل بأن الضبط الإداري هو: "مجموعة صور التدخل الإداري التي تستهدف تحقيق الانضباط الذي تقتضيه حياة الجماعة على حرية نشاط الأفراد". وفي ذات السياق قيل بأنه:" نوع من التدخل من جانب السلطات الإدارية يشتمل على فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام".(4)

---

(1) صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، ص14.

(2) الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، ص16.

(3) صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، ص17.

(4) المرجع نفسه، ص16.

ثانياً: مفهوم الضبط الإداري لدى الفقه العربي

الحق يقال بأن الفقه الإداري العربي قد تاثر في التعريفات التي قيلت بالضبط الإداري من قبل الفقه الفرنسي، فقد ذهب البعض إلى القول بأن الضبط الإداري هو: " وظيفة من اهم وظائف الادارة تتمثل اصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق اصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية " [1].

وكما هو الحال، بالنسبة لهذا التعريف، فقد انطلق بعض الفقه إلى تعريف الضبط الإداري استنادا إلى أنه قيد على حرية الأفراد، وفي هذا الخصوص قيل بأنه:"مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام".[2]

كذلك قيل بأنه:" الضبط الادارى واجب من أهم واجبات الادارة يتمثل فى تنظيم الحريات الفردية أى وضع القيود والحدود عليها بهدف المحافظة على النظام العام فى المجتمع بمدلولاته المعروفة وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة" [3].

وفي ذات السياق، قيل بأن الضبط الإداري هو:" حق السلطات الإدارية في تقييد النشاط الخاص من خلال فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة"[4].

---

(1) الجرف، طعيمة، القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص471.

(2) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص311.

(3) بطيخ، رمضان، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الشارقة، الإمارات العربية، 7–11/ مايو، 2005، ص3.

(4) كنعان، نواف، دور الضبط الإداري في حماية البيئة: دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية، مجلة جامعة الشارقة، للعلوم الشرعية والقانونية،، المجلد (3)، العدد (1)، 2006، ص79.

وفي حقيقة الأمر، فإن الضبط الإداري وإن كان يعتبر قيداً على حرية الأفراد إلا أنه يمثل حقاً للإدارة في فرضها لمثل هذه القيود حفاظاً على الأمن واستقراره داخل الدولة، وهو ما أكده الفقه الفرنسي في تعريفه للضبط الإداري.

وقد تاثر في ذلك الفقه العربي بحيث اعتبر الضبط الإداري بأنه مجموعة الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته، ولتقيد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده. [1]

وعلى هذا النحو، قيل بأنه حق السلطات الإدارية المختصة في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، ويترتب على ذلك بالضرورة تقييد حرية الأفراد على هدىً من أحكام القانون". [2]

وباستقراء التعريفات السابقة، نجد بأن الضبط الاداري نظام وقائي تتولى فيه الادارة حماية المجتمع من كل ما يمكن ان يخل بامنه وسلامته وصحة افراده وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الافراد بهدف حماية النظام العام في الدولة.

وبالتالي فإن الضبط الإداري هو حق السلطات الإدارية المختصة في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، ويترتب على ذلك بالضرورة تقييد حريات الأفراد على هدى من أحكام القانون، وفي حقيقة الأمر فإن مسألة مفهوم الضبط الإداري مرتبطة بشكل رئيسي في طبيعتها القانونية، وما تتمتع به من خصائص وما ترمي إليه من أهداف، كما سيتبين لنا لاحقاً.

2.1.1 الطبيعة القانونية للضبط الإداري

إن عملية تحديد الطبيعة القانونية للضبط الإداري تعد عملية صعبة بسبب الاختلاف في تحديدها، ولمزيد من التوضيح لا بد من تناول الاتجاهات الفقهية حول

---

(1) بدوي، ثروت، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 383.

(2) الطهراوي، هاني علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر، عمان، 1998، ص229.

طبيعة الضبط الإداري، والتي تراوحت بين اتجاه يرى بأنها ذات طبيعة إدارية محايدة، واتجاه أخر يرى بأنها سلطة من سلطات الدولة أي ذات سلطة سياسية.

حيث يرى البعض أن الضبط الإداري ذو طبيعة إدارية محايدة، وفي هذا الخصوص يذهب البعض إلى أن الضبط الإداري لا يرتبط بنظام الحكم، وتمارس في حدود القانون، أما غايتها الأسمى فهي حماية النظام العام في المجتمع. (1)

وعلى هذا النحو، فإن الضبط الإداري يعد وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون، فسلطة الضبط الإداري لها الحق في استخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها طوعاً، أو كرهاً على المحكومين، لأن التردد في إطاعتها قد يخل بالنظام العام. (2)

وفي اتجاه آخر، يذهب البعض إلى أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية باعتباره مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين، بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً، فإن هذه القواعد تتخذ شكل قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة من جانبها بشكل فردي، ويترتب عليها تقييد للحريات الفردية، بل أن الطابع المميز للضبط الإداري هو تقييده للحريات الفردية (3).

ويختلف مدى سلطة الدولة في الضبط الإداري حسب ما إذا تعلق الأمر بحرية ضمنها القانون وحدد شروط ممارستها، ففي هذه الحالة تضيق سلطة الضبط ولا تخضع ممارسة هذه الحرية لترخيص سابق أو حتى لمجرد أخطار ممن يريد ممارستها ومن الأمثلة على ذلك : حرية الصحافة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، أما في غير هذه الحالة فتتسع سلطة الدولة في الضبط الإداري نظراً لقلة موانع المشروعية. ومن أمثلة ذلك ما

---

(1) رأي الفقيه ألومان نقلاً عن: الحريري، حلمي خير، وظيفة البوليس في النظم الديمقراطية، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، القاهرة، 1989، ص 46.

(2) الشريف، محمود سعد الدين، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الحادية عشرة، 1962، ص112 وما بعدها.

(3) شحادة، توفيق، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، 1955، ص328.

تتمتع به الدولة من سلطة في طرد الأجانب أو في إزالة العوائق التي تعترض الطرق العامة ولو كانت هذه العوائق ممتلكات خاصة لمواطني الدولة أو غيرهم.

على أن تقييد الحريات الفردية لا ينشأ فقط عن ممارسة الضبط الإداري دون غيره، فإن مختلف الحريات تنظمها أساساً قواعد تشريعية عامة، فحرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، وحرية الاجتماع، وحرية الصحافة والطباعة، وحرية الرأي والبحث العلمي... إلخ تنظم عادة بتشريعات يتألف منها النظام العام للحريات الفردية، فهذه التشريعات المنظمة للحريات الفردية تتصل أيضاً بفكرة الضبط، فهي قوانين ضبط تمارسها الدولة كأحد الصلاحيات الممنوحة لها كسلطة [1].

وفي داخل إطار هذا الضبط التشريعي يوجد ضبط إداري تمارسه السلطة الإدارية الممثلة بالدولة، فمهمة هذه السلطة تطبيق الأحكام العامة التي يصدر بها الضبط التشريعي على أن لتلك السلطات فضلاً عن هذه المهمة أن تضيف أحياناً إلى الأحكام التشريعية أحكاماً لائحية جديدة تقيد من الحريات الفردية وذلك في داخل الحدود الإقليمية الخاصة بالدولة، وهذه المجموعة من الاختصاصات هي التي يتألف منها الضبط الإداري.

ومن ثم فكل إجراء ضبط إداري باعتباره مقيداً للحريات الفردية يتضمن تحديد نسبة ملائمة لإيجاد التوازن بين ممارسة الحريات الفردية وصيانة مقتضيات النظام العام، هذه الملائمة يحددها المشرع مبدئياً، وتطبقها الإدارة، ويراقب القضاء مختلف صور تطبيق الإدارة لها [2].

وفي هذا الخصوص، اختلفت الآراء في مدى حق الدولة في استخدام وسائل الضبط الإداري، أي مدى جواز السلطة الإدارية أن تستخدم وسائل الضبط الإداري دون أن تستند إلى قانون يخولها هذا الحق، وهنا نؤيد ما ذهب إليه بعض الفقه، وذلك في وجوب التفرقة بين حالتين [3]:

---

(1) شحادة،، مبادئ القانون الإداري، ص328

(2) المرجع نفسه، ص328.

(3) انظر: مهنا، محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، دون تاريخ، ص630.

الحالة الأولى : حالة عدم وجود نصوص في الدستور تكفل الحريات وتمنع المساس بها، وفي هذه الحالة يكون مرجع الأمر كله للمبادئ العامة والوظيفة الطبيعية للسلطات العامة، ويمكن القول في مثل هذه الظروف بأن السلطة التنفيذية تمتلك العمل في هذه الحالة على صيانة النظام العام ولو لم يوجد نص يخولها هذا الحق.

الحالة الثانية : حالة وجود نصوص دستورية تكفل الحريات الفردية وتمنع تقييدها او المساس بها إلا بقانون أو في حدود القانون، وفي هذه الحالة لا يجوز القبول بإطلاق يد السلطة الإدارية في استعمال وسائل البوليس الإداري ضد حقوق الأفراد وحرياتهم التي كفلها الدستور، إلا أن يكون ذلك وفقاً لنص دستوري أو تشريعي يخولها هذا الحق.

ويتحدث بعض الفقه وعلى سبيل المثال عن الدستور المصري لعام 1923 والذي كان ينص صراحة في أكثر من مادة على كفالة الحريات الفردية ويحرم المساس بها إلا في حدود القانون، ونصوص الدستور تحرم الدولة من حق وضع لوائح الضبط لعدم وجود نص دستوري أو تشريعي يخولها المساس بالحريات التي كفلها الدستور، وقد اقرت محكمة القضاء الإداري في مصر ذلك في أكثر من حكم وبعبارات صريحة لا تدع مجالاً للشك.

ففي الحكم الصادر في 26 يونيو عام 1951 في قضية جريدة مصر الفتاة قررت محكمة القضاء الإداري أن الحريات العامة في مصر إذا أجاز الدستور تقييدها لا تقيد إلا بتشريع، وهذا هو أيضاً المبدأ الذي انعقد عليه اجماع رجال الفقه الدستوري، فقد قرروا أن ضمانات الحقوق هي نصوص دستورية تكفل لأبناء البلاد تمتعهم بحقوقهم الفردية وهو يسمو إلى مرتبة القوانين الدستورية فتكون معصومة لا سلطان للشرع عليها إلا إذا أجاز الدستور ذلك بنص خاص، وفي هذه الحالة يتعين أن تكون القيود التي ترد عليها قيوداً تقررها القوانين (1).

(1) مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص640

وبهذه الصورة يرى جانب آخر من الفقه أن الضبط وظيفة سياسية لا شبهة فيها، وقد أوجدته الدولة لتحمي من خلاله وجودها، وتحافظ على نظام الحكم فيها، وتهدف من ورائه إلى ترسيخ بقائها في الحكم وإبعاد المعارضين لها. (1)

ويبين أنصار هذا الاتجاه أن الضبط الإداري بطبيعته سياسي فهو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فإذا كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم فإن للضبط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، ولذلك فله الحق في إكراه الأفراد على احترام نظم الدولة ولو بالقوة. (2)

وقد بالغ بعض أنصار هذا الاتجاه، حيث ذهبوا إلى القول بأن الضبط الإداري سلطة رابعة تضاف إلى سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية). (3)

كما ذهب جانب من الفقه إلى أن الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية مزدوجة، من حيث أن الضبط وظيفة إدارية في مجالات معينة ووظيفة سياسية في أخرى، فيقرر بأنه وظيفة إدارية في الوظائف التقليدية، وفي نفس الوقت يكون ذو طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي في الدولة". (4)

ومما سبق كله، وباستقراء الاراء الفقهية في الطبيعة القانونية للضبط الإداري، يرى الباحث أن الطبيعة القانونية للضبط الإداري تتمثل في وظيفة إدارية محايدة، تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة، فالإدارة تمارس هذه الوظيفة ضمن نطاق الدستور والقوانين النافذة بينها، وتعد ضمانة هامة للحريات العامة في مواجهة الإدارة عند ممارستها ذلك

---

(1) بدران، محمد، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 124.

(2) رأي الفقيه باسكو، نقلاً عن إسماعيل، محمد شريف، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص75.

(3) عبد الحميد، ممدوح، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (سلطات البوليس في قوانين الطوارئ)، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، 1992، ص 30.

(4) الفياض، إبراهيم طه، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1988، ص 211 وما بعدها.

النشاط، وذلك بخضوعها لرقابة القضاء الإداري، إلا أنه يمكن الانحراف بهذا النشاط ليرمي إلى حماية السلطة السياسية الحاكمة.

2.1 أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن الضبط القضائي

ينقسم الضبط الإداري بشكل عام إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، وفي اتجاه أخر فإن المتتبع لمفهومي الضبط الإداري ككل من جهة، والضبط القضائي من جهة أخرى، يجد بأنهما يتميزان عن بعضهما في عدة جوانب، وهو ما يستدعي من أهمية بضرورة التفرقة بينهما، إلا أنه في ذات الوقت يجد تداخلاً بينهما في جوانب عدة.

وعليه، سنتحدث في هذا المبحث في نوعي الضبط الإداري العام والخاص، ومن ثم البحث في مضمون التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، بالإضافة إلى أهمية هذا التمييز، وبطبيعة الحال التطرق إلى المعايير التي قيلت للتفرقة بينهما. وذلك في المطالب التالية:

1.2.1 أنواع الضبط الإداري

يقسم الضبط الإداري باعتباره سلطة إدارية إلى قسمين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، ويقصد بالضبط الإداري العام المحافظة على النظام بكل ما يشمله هذا الاصطلاح من عناصر، أي المحافظة على الأمن والصحة العامة والسكينة العامة في حدود السلطة التي يخولها القانون بصفة عامة لهيئة الضبط الإداري [1].

أما الضبط الإداري الخاص فيقصد به صيانة النظام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامة (قانون الاجتماعات) وتنظيم المرور (لائحة المرور)، وتنظيم قيد المواليد والوفيات، وتنظيم المحال العامة (قانون المهن العامة) والمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة وهكذا[2].

---

(1) الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999، ص436.

(2) مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص631.

على أن عبارة " الضبط الإداري الخاص " تحمل مدلولات مختلفة في معنى أول قد يقصد بهذه العبارة أن بعض أوجه النشاط التي يستلزمها الضبط الإداري العام قد يعهد بها إلى أشخاص إدارية خاصة معينة، فضبط المحال الخطرة أو المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة يعتبر من صميم أغراض الضبط الإداري العام، ولكن بدلاً من توزيعها على مختلف سلطات الضبط الإداري العام يعهد بها إلى إدارة معينة محددة، فالضبط الإداري في مثل هذه الأحوال يستهدف غرضاً من أغراض النظام العام ولكن يعهد به إلى سلطة إدارية محددة.

وقد يطلق الضبط الإداري الخاص على الموضوعات التي يصدر بشأنها تشريع معين يزيد أو يحد من سلطات الضبط الإداري العام مثل بعض القوانين التي تمنع الأحداث من شراء السجائر أو من دخول مقاهي الإنترنت أو دور السينما.

وأخيراً قد يقصد بعبارة الضبط الإداري الخاص أن الإدارة إذ تتدخل تستهدف أغراضاً لا تتصل بالأمن أو الصحة أو السكينة، أي الأغراض التي تنطوي عليها فكرة النظام العام، مثال ذلك الضبط الإداري الذي يستهدف المحافظة على جمال المناظر الطبيعية والطرق والأماكن العامة فيحميها من تشويه الأفراد لها بلصق الإعلان عليها، فالمحافظة على جمال هذه الأماكن لا يدخل ضمن اغراض النظام العام لذلك يعتبر ضبطاً إدارياً خاصاً يستهدف غرضاً خاصاً ومن قبيل ذلك الضبط الإداري الخاص بالصيد وكذلك الضبط المنظم لألعاب المراهنات واليانصيب.

وعلى ذلك، فإن الضبط الإداري بمفهومه الخاص يحتمل عدة مدلولات مختلفة ومتباينة، وكما يلي:

أولاً: من حيث المكان: هو الضبط الإداري الخاص الذي يهدف إلى حماية النظام العام بكافة عناصره، ولكن ضمن أماكن محددة، مثل الضبط الإداري الخاص بحماية الموانئ البحرية والسكك الحديدية، ويعتبر خاصاً بالقياس إلى المكان الذي يمارس فيه.

ثانياً: من حيث الهيئة: قد يختص الضبط الإداري ببعض المهام بصورة توكيل هذه المهام الى جهة إدارية معينة، مثاله الضبط الإداري الخاص بضباط حرس الحدود أو ضباط الدفاع المدني أو مفتشي وزارة الصحة، وهو يهدف إلى المحافظة على النظام

العام بكل عناصره، ولكن يعتبر ضبطاً إدارياً خاصاً بالنظر إلى الهيئة التي تمارسه.[1]

ثالثاً: من حيث الموضوع: قد يتخصص الضبط الإداري بصدور تشريع ينظم موضوعاً معيناً في بعض أوجه النشاط الفردي، ومثاله القانون الخاص بالمحلات الخطرة أو المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة، والقانون الخاص باستعمال الطرق العامة، فالتخصيص هنا يأتي من المشرع فيما يتعلق بموضوع الضبط. [2]

رابعاً: من حيث الأشخاص: قد يتخصص الضبط الإداري ببعض الأشخاص الذين يسري في مواجهتهم فقط، كأن يُكونون طائفة معينة بذاتها من الناس، كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب، الصيدلة، المحاماة. [3]

خامساً: من حيث الهدف: قد يستهدف الضبط الإداري هدفاً لا يتصل بالنظام العام ولا يكون من بين عناصره، مثاله الضبط الإداري الخاص بالمحافظة على جمال المظهر العام والمناظر الطبيعية والطرق والأماكن العامة، فيحميها من تشويه الأفراد لها. [4]

إن مجال الضبط الإداري الخاص أضيق حدوداً من الضبط الإداري العام، إذ يختص بمكان محدد، أو يرد إلى أشخاص معينين، أو يستهدف غرضاً معيناً، أما فيما يتعلق بمدى الصلاحية فالضبط الإداري الخاص يخول الهيئات التي تمارسه اختصاصات أقوى من تلك التي تختص بها هيئة الضبط الإداري العام. [5]

---

(1) عثمان، محمد فتوح محمد، أصول القانون الإداري لإمارة دبي: دراسة مقارنة، دبي، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 392.

(2) محفوظ، عبد المنعم، القانون الإداري: دراسة تأصيلية مقارنة، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1979، ص14.

(3) عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، ص393.

(4) بكير، نجيب، القانون الإداري، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1979، ص161.

(5) الشرقاوي، رقابة القضاء على مشروعية اعمال الضبط الاداري، ص 4.

ويلاحظ أن الضبط الإداري الخاص، وإن كان نطاقه أضيق حدوداً من نطاق الضبط الإداري العام، إلا أنه يخول هيئاته سلطات أقوى وأعمق من تلك التي يخولها الضبط الإداري العام لهيئاته [1].

2.2.1 مضمون التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

عند استعراض مفهومي الضبط الإداري والضبط القضائي نجد فارقاً بين كليهما، فالضبط الإداري هو مجموعة الأعمال والإجراءات والتصرفات القانونية والمادية والفنية والتي تقوم بها الجهات الإدارية المختصة، وتعمل من خلالها على تقييد حريات ونشاطات الأفراد، بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة أو لضمان حمايته بطريقة وقائية، ضمن إطار الدستور والقوانين النافذة في الدولة، أما الضبط القضائي فيعني جملة الإجراءات والأوامر التي تتخذها سلطات الضابطة القضائية منذ وقوع الجريمة، وحتى صدور الحكم النهائي فيها، بما في ذلك استقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها، وإحالتهم إلى المحاكم وإنزال العقوبة بمن تثبت إدانته منهم. [2]

وقد نص المشرع الأردني على هذه الوظيفة في المادة (1/8) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (16) لسنة (2001). [3]

وعلى هذا النحو، فإن الضبط القضائي يتمثل في الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبيها تمهيداً للقبض عليهم، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم، ومحاكمتهم وإنزال العقوبة بهم، ويلاحظ من خلال هذا التعريف أن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته.

---

(1) شحادة، مبادئ القانون الإداري، ص336-337.

(2) سرور، أحمد فتحي، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، 1986، ص 468 وما بعدها.

(3) الكيلاني، فاروق، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والمقارنة، ، الطبعة الثالثة، دار المروج، بيروت، 1995، ج2، ص186 وما بعدها.

ومن هنا، يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي اختلافاً كبيراً، فوظيفة الضبط القضائي هي الكشف عن الجرائم والبحث عن مرتكبيها أو جمع الأدلة ضدهم تمهيداً لمحاكمتهم وتنفيذ العقوبات التي يحكم بها عليهم، ومباشرة هذه الوظيفة قد يكون له بعض الأثر في صيانة النظام العام عن طريق الردع والزجر الذي تحدثه العقوبة في نفوس أفراد الجمهور إلا أن هذا الأثر ضئيل إلى درجة لا يجوز معها الاعتماد على الضبط القضائي في تحقيق أهداف الضبط الإداري وهي صيانة النظام العام.

أما وظيفة الضبط الإداري فهي مراقبة نشاط الأفراد وتوجيه سير هذا النشاط بطريقة تكفل صيانة النظام العام، ووظيفة الضبط الإداري أوسع مدى من وظيفة الضبط القضائي لأنها تشمل العمل بكافة الوسائل لمنع او محاولة منع كل اضطراب أو إخلال بالنظام العام، فمن واجب سلطة الضبط الإداري أن تتدخل لمنع كل فعل يخل أو من شأنه الإخلال بالنظام العام ولو لم يكن ذلك الفعل جريمة معاقباً عليها في قانون العقوبات.

ووسائل الضبط الإداري هي في الغالب وسائل وقائية ترمي إلى منع الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه أو وقف أو منع استمراره إذا بدأ، بينما ترمي وسائل الضبط القضائي إلى البحث عن المجرمين بعد وقوع الجرائم والقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة لينالوا عقابهم جراء ما ارتكبوه [1].

وبذلك يمكن القول، أن صيانة النظام العام تتحقق بطرق مختلفة، فمنها الطرق الواقية ونطاقها الضبط الإداري، ومنها الطرق الرادعة الزاجرة ومجالها الضبط القضائي، ولكن هذا القول ليس مطلقاً فالواقع أن مهمة الضبط القضائي ليست رادعة على وجه التحديد، إنما يتدخل هذا الضبط في الردع الذي يترتب على الحكم الصادر عن القضاء، كما أنه من ناحية أخرى لا شك في أن مهمة الضبط الإداري مهمة واقية، بما يصدره من لوائح (نظام تنظيم المرور) ومن أوامر فردية (أمر بهدم منزل غير صحي أو آيل للسقوط) ومن نواهٍ فردية (منع المرور في شارع معين) وله وظيفة رادعة أيضاً، أي أنه يستعمل القوة المادية ليكفل احترام أوامره ونواهيه، فيوقف الاخلال بالنظام قبل وقوعه أو

---

(1) مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص632.

قبل استفحاله، دون أن يضطر إلى الالتجاء للقضاء، فيستعمل القوة مثلاً في إغلاق محل عمومي مفتوح بدون تصريح [1].

وعلى الرغم من الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي، إلا أنه لا يمنع من وجود تداخل، فقد تتداخل كل من فكرة الضبط الإداري وفكرة الضبط القضائي في نطاق الأخرى، إذ يشترك بعض العمال العموميين أحياناً في القيام بالمهمتين، فضابط الشرطة مثلاً يعتبر في نفس الوقت عاملاً من عمال الضبط الإداري والضبط القضائي، فقد يساهم يوماً في منع مظاهرة غير مصرح بها، وبهذه الصفة يعتبر من عمال الضبط الإداري، وقد يكلف حيناً آخر بالبحث عن أحد المجرمين والقبض عليه، وبصفته هذه يعتبر من مأموري الضبط القضائي.

على أن التداخل بين وظيفتي الضبط الإداري والضبط القضائي ليس عاماً، فبعض مأموري الضبط القضائي لا شأن لهم بالضبط الإداري، مثل أعضاء النيابة العامة، وعلى العكس من ذلك فإن اشخاص الضبط الإداري (رئيس الوزراء مثلاً) لا اختصاص لهم في نطاق الضبط القضائي.

ولا تقتصر العلاقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي على موظفيهما، بل قد تتجاوز إلى أعمالها، فكثيراً ما تكون كل من عملية الضبط الإداري وعملية الضبط القضائي وثيقة الاتصال بالأخرى، مثال ذلك : زيادة عدد دوريات رجال الأمن (وهذا من نطاق الضبط الإداري) من شأنها ان تقلل عدد الجرائم وأن تسهل البحث عن المجرمين وايقاع العقوبة بهم، وعلى العكس من ذلك فحين ينشط القضاء ويسرع في التعرف على مرتكبي الجرائم وايقاع العقاب عليهم يكون النظام العام أكثر استتباباً. كما أن نفس العملية قد تتصل أحياناً بالضبط الإداري والضبط القضائي معاً، فشرطي البوليس الذي ينظم المرور في طريق عام يعتبر من رجال الضبط الإداري بصفته هذه، ولكن إذا وقع حادث وقام بما يستوجبه هذا الحادث من معاينة فإنه يعمل في هذه الحالة باعتباره من مأموري الضبط القضائي [2].

---

(1) شحادة، مبادئ القانون الإداري، ص329.

(1) شحادة، مبادئ القانون الإداري، ص 436.

واستكمالاً لما تقدم، يمكن القول بأن القضاء الإداري يراقب عادة استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري ليوفق بين اهمية هذه الوسائل في حفظ النظام العام وخطورتها في المساس بالحقوق الفردية، فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين السلطة والحرية.

ومما سبق، يمكن ملاحظة التداخل بين الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال النقاط التالية [1]:

1. أن الوظيفتين تجتمعان في يد رجل واحد في بعض الحالات، وهو ما يدعى بالازدواج الوظيفي، وكمثال واضح على ذلك فإن شرطي المرور هو موظف إداري في إدارته لحركة السير، وهو أيضاً يعد موظف ضابطة عدلية عندما يحرر مخالفة لشخص تجاوز قواعد السير.
2. أن الضبط الإداري يهدف إلى التقليل من الجرائم بطابعه الوقائي، وهو ما يصب بشكل مباشر في المحافظة على النظام العام، كما أن الضبط القضائي يهدف إلى صيانة النظام العام.
3. تأثير كل منهما بالآخر، حيث يحول الضبط الإداري دون وقوع الجرائم أو التقليل منها، كما أن قيام رجال القضاء بمهامهم حال ارتكاب الجرائم يترتب عليه نوع من الانضباط الذي يؤثر في استقرار مجرى الأمور في الدولة.

3.2.1 معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي وأهميته

سنتحدث ابتداء في المعايير التي قيلت للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، ومن ثم نتطرق الى أهمية هذا التمييز بشكل عام، وذلك فيما يلي:

معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

ظهرت من الجهة القانونية عدة معايير للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، تتمثل في:

---

(1) انظر: صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، ص32.

1. **المعيار العضوي:** ويعتمد هذا المعيار في التمييز على صفة العضو الذي مارس النشاط، وطبيعة الإجراءات التي صدر في نطاقها وقوالبها، وعليه يكون النشاط ضبطاً قضائياً إذا صدر عن جهة قضائية، وفي نفس الوقت قد يكون إدارياً ولكن ضمن إجراءات قضائية. وقد وجه انتقاد لهذا المعيار من حيث أنه يعجز عن التفرقة في حالة الازدواج الوظيفي، إذ يعمل نفس الشخص على مهام الوظيفتين بنفس الوقت[1].
2. **معيار إنشاء القاعدة القانونية:** يعتبر النشاط ضبطاً إدارياً إذا تضمن إنشاء لقاعدة قانونية، بينما يعتبر النشاط ضبطاً قضائياً إذا اقتصر دوره على التأكد من أحد الأفراد قد خالف قاعدة قانونية قائمة فعلاً دون أن يتعدى على إنشاء قاعدة قانونية. وقد وجه انتقاد لهذا المعيار بأنه غير مفيد من الناحية العملية لأن الضبط الإداري لا يتضمن إنشاء لقواعد قانونية في كل الحالات.
3. **معيار الهدف:** وهنا إذا كان هدف النشاط الضبطي البحث عن جريمة ما كان ضبطاً قضائياً، أما إذا كان الهدف هو ممارسة الرقابة والإشراف، كان ضبطاً إدارياً.[2]
4. **المعيار المادي:** وهنا يكون الضبط قضائياً إذا كان من طبيعة النشاط البحث عن جريمة معينة ومرتكبيها، ويكون ضبطاً إدارياً إذا كان من طبيعته المحافظة على النظام العام. [3]
5. **معيار الخاتمة:** الأساس في هذا المعيار هو مدى اتصال النشاط محل التكييف بجريمة معينة، فإذا كان يهدف للبحث عن جريمة محددة اكتسب طابعاً قضائياً، أما إذا كان النشاط عبارة عن إشراف ومراقبة اكتسب طابعاً إدارياً.

---

(1) الشريف، عزيزة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1990، ص433.

(2) عبد الصمد، حسني درويش، الفصل بين الضبط الإداري والضبط القضائي، مجلة المحاماة، مصر، 1986، ص47.

(3) جعفر، أنس، الوسيط في القانون العام: أسس وأصول القانون الإداري، مطبعة أخوان مورافتلي، القاهرة، 1984، ص171.

وبهذه الصورة، ويعد هذا المعيار حسب رأي الباحث هو أصدق المعايير في التمييز وأسهلها في التطبيق وأكثرها تعبيراً عن الاجتهاد القضائي.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي لها أهميتها، وذلك انطلاقاً من اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما، فالأول يخضع للقانون الإداري وتراقب مشروعيته المحاكم الإدارية، والثاني يخضع لقانون الإجراءات الجنائية وتختص بمنازعاته إلى المحاكم الجنائية، وبالإضافة إلى ذلك فإن أعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة الإدارة أما اعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامة، فضلاً عن أن الأضرار الناتجة عن أعمال الضبط القضائي يمكن ان تثير مسئولية الإدارة، أما تلك الناجمة عن أعمال الضبط الإداري فلا يزال إمكان التعويض عنها محل أخذ ورد في اغلب الأحيان [1].

3.1 أهداف الضبط الإداري

يتمثل الهدف من الضبط الاداري في حماية النظام العام ومنع انتهاكه والاخلال به، وتمارس الادارة سلطة الضبط الاداري متى وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص القانون على اجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك او الاخلال به.

وبالرغم من أن فكرة النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، غير ان معظم الفقهاء يتفقون على ان النظام العام يهدف الى تحقيق ثلاثة اغراض رئيسية هي: الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

وتأسيساً على ما تقدم، نخلص إلى أن الضبط الإداري يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المتعددة في الدولة بطريقة وقائية، أو إعادته إلى وضعه الصحيح إذا اختل، فكل نشاط ضبطي إداري مهما كان، تعد غايته في حماية النظام العام فقط، وعلى خلاف ذلك تعد تصرفات الإدارة معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، مما يجعلها جديرة بالإلغاء من قبل القضاء الإداري، وذلك لخروجها عن نطاق مبدأ المشروعية.

---

(1) الحلو، القانون الإداري، ص 436.

ولتوضيح وتفصيل أهداف الضبط الإداري، سنقوم بالبحث في مضمون النظام العام، من حيث مفهومه وخصائص، ولما كانت الأهداف الرامية إلى المحافظة على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة من عناصر النظام العام، فسنقوم بالبحث فيها في البند الثاني.

1.3.1 مفهوم النظام العام

سنتناول مضمون النظام العام من حيث مفهومه وخصائصه، وذلك في البنود التالية:

1.1.3.1 تعريف النظام العام

لمزيد من الفهم لموضوع النظام العام والمقصود به، لا بد من استعراض مفهومه في كل من التشريع الأردني والمقارن، ومن ثم البحث في مفهومه لدى الفقه، ومن ثم استعراض موقف القضاء الإداري الأردني، من خلال النقاط التالية:

أولاً: موقف التشريعات من مفهوم النظام العام

وكما هو حال الفقه المقارن، فإن التشريعات المقارنة لم تعطي تعريفاً محدداً للنظام العام، بل اكتفت بالإشارة إلى بعض عناصره، وذلك لأنه فكرة مرنة متغيرة بتغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ويلاحظ أن التشريع الفرنسي اكتفى بالإشارة إلى العناصر التي يتكون منها النظام العام، بنص المادة (97) من القانون الصادر عام (1884) على أنه: "يختفي البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام العام والصحة العامة" [(1)]، أما المشرع الأردني فلم يعرف النظام العام، ولم يحدد عناصره بدقة، حيث حدد قانون الأمن العام الأردني رقم (2) لسنة (2003) في المادة (4) عناصر النظام العام بقوله: "واجبات القوة الرئيسية كما يلي: 1- المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال.....".

---

(1) مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي المقارن، دار المعراف، الاسكندرية، 1964، ص901.

ثانياً: موقف الفقه من مفهوم النظام العام

بالرجوع إلى الفقه المقارن نجد أن الفقهاء لم يجمعوا على تعريف ما للنظام العام، لأن النظام العام يشكل فكرة مرنة تختلف من مكان لآخر، ولمزيد من التوضيح نجد أن الفقهاء الفرنسيون مثلاً قد اختلفوا في تعريف النظام العام، حيث ذهب أصحاب الاتجاه المادي إلى أن النظام العام يشتمل على مفهوم النظام المادي الملموس فقط، وبذلك يخرج عن الضبط الإداري الجانب الأدبي للنظام العام والذي يدخل ضمنه المعتقدات والأحاسيس والمشاعر. أما أصحاب الاتجاه المادي والأخلاقي فقالوا بأن النظام العام هو مفهوم عام وغامض، ويقصد منه المحافظة على النظام المادي البحث في الشارع، بالإضافة إلى المحافظة على مظاهر النظام الأخلاقي. [1]

ويرى جانب من الفقه إلى تعريف النظام العام بأنه حالة تسود عندما تختفي الفوضى والاضطرابات، وإنه تعريف سلبي لا يعطي فكرة واضحة[2]، أما جانب آخر فيرى أن النظام العام هو مجموعة المصالح المعترف بها كحاجات أساسية لحماية المجتمع. [3]

ويرى الباحث صعوبة وضع تعريف محدد للنظام العام، ومع ذلك يمكن القول بأن النظام العام هو مجموعة من القواعد الأساسية الآمرة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة والأخلاق والآداب العامة بطريقة وقائية، وتجد مصدرها في التشريعات والمبادئ القانونية.

ثالثاً: موقف القضاء الإداري من مفهوم النظام العام

يلاحظ من خلال استعراض القضاء الإداري، أن مجلس الدولة الفرنسي اشترط ضرورة وجوب أن يكون النظام العام مادياً، ثم أخذ المفهوم يشمل الأخلاق والآداب العامة، ثم اتسع المفهوم ليشمل النظام المادي والنظام الأدبي في آن واحد.

---

(1) صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، ص44-45.

(2) الطهراوي، القانون الإداري، ص239.

(3) الظاهر، خالد خليل، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر، عمان، 1997، ص 75.

وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في (27/أكتوبر/1995) ذهب فيه إلى أن كرامة وشرف الإنسان الآدمي تشكل أحد عناصر النظام العام، مفسراً بذلك فكرة الآداب العامة تفسيراً واسعاً، وللإدارة حق التدخل لمنع العروض المسرحية التي تشكل اعتداءً على كرامة الإنسان الآدمي. (1)

أما مفهو النظام العام لدى القضاء الإداري المصري، فذهب إلى أنه لا يقتصر على النظام المادي الخارجي، بل يشمل أيضاً النظام الأدبي، إذ منح مجلس الدول المصري لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل لحماية الأداب العامة بوصفها عنصراً مستقلاً من عناصر النظام العام. (2)

أما القضاء الإداري الأردني، فيلاحظ أن محكمة العدل العليا اعترفت بوجود النظام العام الأخلاقي والأدبي إلى جانب النظام العام المادي، كما وأجازت للإدارة التدخل لحماية الآداب والأخلاق العامة. (3)

وفي هذا الخصوص، قضت محكمة العدل العليا بأنه:" 1- إن قانون الدفاع الذي صدر نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 بالاستناد اليه هو قانون استثنائي لا تجيز المادة الرابعة منه القبض على الاشخاص وتوقيفهم واغلاق محلاتهم الا اذا صدرت عنهم افعال ماسة بالسلامة العامة للمملكة والدفاع عنها الامر الذي يقتضي تطبيقه بحذر وعلى اضيق نطاق على الوقائع التي لا يشك في انها تمس بأمن الدولة والسلامة العامة للملكة. 2- ان عرض لقطات من أفلام جنسية منافية للاداب والاخلاق على شاشة السينما التي يديرها المستدعي لا يمس السلامة العامة للمملكة والدفاع عنها بالمعنى المقصود بالمادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939، انما يشكل جرما جزائيا يعاقب مرتكبوه بالعقوبة

---

(1) مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص62.

(2) قرار مجلس الدولة المصري، نقلاً عن: الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، ص59.

(3) تنص المادة (2) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية سنة (1952) الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية.

المنصوص عليها بالمادة الثامنة من قانون مراقبة اشرطة السينما رقم 52 لسنة 1951 وللقاضي اغلاق السينما كعقوبة تبعية". [1]

2.1.3.1 خصائص النظام العام

يتميز النظام العام بعدد من الخصائص، تتمثل في ما يأتي:

أولاً: قواعد النظام العام الآمرة

تعتبر قواعد النظام العام قواعد آمره لا يجوز مخالفتها، وذلك لكونه يستهدف المحافظة على القيم والمثل العليا في المجتمع، حيث تعتبر فكرة النظام العام قيمة تعلو على كل القيم والقواعد والإرادات التي معها، فهي تفرض تصرفات معينة تتطابق مع غايات اجتماعية يتعين المحافظة عليها، فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها، كما وتعتبر فكرة النظام العام في مجال القانون الإداري ذات حدين، فتارة تظهر كقيد على صلاحيات الإدارة والأفراد معاً، وتارة تؤدي إلى اتساع حدود الضبط الإداري، خاصة وإن معظم قواعد القانون العام تتعلق بالنظام العام. [2]

وتأخذ قواعد النظام العام الصفة الآمرة، لأنها تضع الحلول لتوازن من خلالها بين مصلحة المجتمع أو المصلحة العامة، والمصلحة الفردية الخاصة، ومن هنا يتوجب على القاضي تطبيقها من تلقاء نفسه في النزاع المطروح أمامه.

ثانياً: يتكون من عدة مصادر

تأتي قواعد النظام العام الآمرة من عدة مصادر، فالمشرع يلعب دوراً كبيراً في تكوين النظام العام في الدولة وفي تطويره إلا إنه من الخطأ أن يتصور المشرع أنه يستطيع فرض النظام العام الذي يريده بالقوة أو أن يعمل وحده على تطويره في هذا المجال، فالنظام العام كما قيل بحث ليس من صنع المشرع وحده، وهو ليس نتاج النصوص وحدها بصفة مطلقة وإنما هو تعبير عن فكرة اجتماعية حية. [3]

---

(1) عدل عليا رقم 89/197، مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، ص59.

(2) عصفور، محمد، البوليس والدولة، دون ناشر، 1972، ص46 وما بعدها.

(3) أبو الخير، عادل، الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف، جامعة القاهرة، 1992، ص211.

وقواعد النظام العام تتكون في الغالب عن طريق الأعراف والتقاليد والمبادئ العامة، فهي ترجع في مصدرها إلى التقاليد والأعراف السائدة في المجتمع من جهة، والقواعد القانونية العامة التي يوجدها القضاء من خلال أحكامه من جهة أخرى فضلاً عن أن التشريع لم يحدد بدقة ماهية النظام العام – كما سبق بيانه – مما يجعل هذه القواعد العرفية والعامة مكملة للقواعد القانونية إن وجدت. (1)

ثالثاً: فكرة نسبية مرنة ومتطورة

إن النظام العام فكرة نسبية مرنة ومتطورة تختلف من دولة إلى أخرى ومن زمن إلى آخر داخل الدولة نفسها، ومرونة النظام العام تنبع من طبيعته الحيوية والتي لا تستقر مع تشريع معين، فلا يستطيع المشرع تحديد النظام العام أو تعريفه بشكل جامع مانع.

ترتبط فكرة النظام العام بالأسس التي يقوم عليها المجتمع، مما يؤدي إلى عدم ثباتها واختلافها في الزمان والمكان، فما يعتبر منه في فترة معينة لا يعتبر كذلك في فترة أخرى وما يعتبر منه في بلد معين قد لا يعد منه في بلد آخر، وكل ذلك جعل تحديد فكرة النظام العام أمراً غير متفق والتطور الذي تتعرض له المجتمعات مما جعل المشرع في بعض الدول يحجم عن النص على النظام العام في تشريعاته الإدارية، كالمشرع الألماني الذي استبعد النصوص التي تضمنت التصرفات المخالفة للآداب العامة لصعوبة تحديد مثل هذه التصرفات. (2)

فالنظام العام رهين الزمان والمكان وهو يختلف في حال السلم عنه في حالة الحرب وهو يختلف في العاصمة أو مدينة كبيرة عنه في بلدة صغيرة أو قرية لا تضم سوى عدد قليل من السكان. (3)

لهذا نجد أن قرارات الإدارة في مجال النظام العام تخضع لرقابة القضاء إذ تحول هذه الرقابة دون الانحراف أو الاستبداد في الآراء (4)، فتفسير القاضي للقانون يجب أن

---

(1) كنعان، نواف، (2006)، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص277-278.

(2) المرجع نفسه، ص278.

(3) شباط، فؤاد، الحقوق الإدارية، معهد الحقوق العربي، 1946، ص 118.

(4) الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، ص 74.

يكون ملائماً لروح عصره، فالقاضي في هذه الدائرة يكاد يكون مشرعاً ولكنه مشرع يتقيد بآداب عصره، ونظم أمته الأساسية. [1]

وبالرغم من مرونة النظام العام، إلا أنه يلاحظ أن درجة استجابته للتطور ليست واحدة في كل النظم، فالنظام العام في ظل النظام الديمقراطي أكثر مرونة واستجابة لدواعي التطور من نظيره في النظام الدكتاتوري، والسبب هو أن النظام الديمقراطي يسمح بالمشاركة الحقيقية في الحكم، ويسلم للقاضي أحياناً بدوره في هذا التطور، أما في النظام الدكتاتوري فإن السلطة السياسية المطلقة حريصة على تسخير النظام القانوني لحماية نفسها ولو وقف ذلك في وجه التطور، كما أنه لا يسمح للقاضي بممارسه دوره في تطوير النظام العام فهو ليس سلطة مستقلة. [2]

رابعاً: فكرة قانونية محايدة

إن الضبط الإداري ذو طبيعة إدارية محايدة وفقاً للراي الراجح في الفقه – كما مر سابقاً – وأنه كوظيفة إدارية يهدف للمحافظة على النظام العام ضمن نطاق الدستور والقوانين النافذة في الدولة، ومن هنا تعد فكرة النظام العام كهدف للإدارة أثناء ممارسة نشاطاتها الضبطية، فكرة قانونية محايدة، وليست فكرة سياسية إلا أنه يمكن أن يتحول إلى فكرة سياسية إذا ما استخدمته الإدارة ضمن سلطاتها لحماية النظام السياسي، وذلك بفرض القيود على الحريات الفردية بدعوى الحفاظ على النظام العام.

ذهب جانب من الفقه إلى عكس ذلك حيث يرى أن النظام العام بطبيعته فكرة سياسية واجتماعية، فهو يعبر عن الخطة السياسية التي ينتهجها نظام الحكم في تنظيمه للروابط الاجتماعية في وقت معين، ولا يشترط في هذه الخدمة السياسية –النظام العام– التدخل من الدولة في جميع العلاقات الاجتماعية، كما أنه من الخطأ أن يتجرد النظام العام من صفته السياسية في النظم الفردية والاشتراكية على حد سواء وهو إذا اختلف من نظام إلى آخر فهو يختلف في نوع السياسة فقط. [3]

---

(1) السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، ج1، مصادر الالتزام، 1952، ص401.

(2) الحريري، وظيفة البوليس في النظم الديمقراطية، ص76.

(3) عصفور، محمد، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 1961، ص124–125.

ويرى البعض أن صيانة النظام العام يجب أن لا يخرج على مبدأ المشروعية مع التأكيد على الطابع السياسي لها وأنه أمر محوري لها وللضبط الإداري. [1]

والقول بأن النظام العام فكرة قانونية محايدة يؤدي إلى وجود ضمانة كبيرة للحريات العامة، حيث تتقيد الإدارة بالحدود التي رسمها المشرع، وتخضع لرقابة القضاء الإداري إذا خرجت عنها وعكس ذلك فإن القول بالصفة السياسية للنظام العام فيه خطورة كبيرة على الحريات العامة إذ تتوسع الإدارة في نشاطاتها الضبطية لتتدخل في أمور لا صلة لها بالنظام العام بحجة حمايته، وقد تعتبر أعمالها من أعمال السيادة والتي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري.

خامساً: تتسم بالعمومية

يتصف النظام العام بالعمومية والتجرد، أي أنه يتعلق بمجموعة غير محدودة من أفراد الجمهور، وبعدد من المصالح غير المحددة، فهو يحمي مجموعة هذه المصالح الفردية المتجزئة والمبعثرة، والتي تعتبر كل واحدة منها من الضآلة بحيث يصعب على كل فرد على حدة المطالبة بالدفاع عنها أمام القضاء فتتولى الإدارة رعايتها وحمايتها، فليس من شأنه التدخل لحماية مصلحة فرد معين بالذات، كتنظيم العلاقات بين مالكين متجاورين [2]، فلا يجوز تقييد حريات الأفراد ضمن الضبط الإداري إلا إذا كانت تهدف إلى حماية النظام العام الذي يتسم بالعمومية، حيث يطبق على جميع الأفراد الذين تتساوى مراكزهم القانونية.

وحفظ النظام العام يكون في الأماكن العامة، كالطرق والميادين، فلا يتدخل في الأماكن الخاصة إلا إذا تجاوز ما بداخلها إلى الخارج، كحالة الصخب المنبعثة من أجهزة الراديو أو التلفاز لمساسها بالسكينة العامة، أو وجود مرض وبائي يؤثر انتشاره في الصحة العامة، أو وجود حيوان هائج يهدد الأمن العام [3]، ووصف العمومية يلحق بالمكان الذي

---

(1) شوايل، عاشور سليمان، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون سنة طبع، ص107.

(2) بكير، القانون الإداري، ص160.

(3)الحلو، القانون الإداري، ص 472.

يتمتع بحرية الاستخدام الجماعية، وقد تكون اماكن عامة بطبيعتها كالشوارع، وقد تكون أماكن عامة بالتخصيص كالمقاهي. [1]

فلو كان هناك منزل آيل للسقوط يهدد حياة من فيه فإنه لا يهدد النظام العام، أما إذا كان سقوطه يهدد حياة المارة، فإن قيام هذا الخطر يعد إخلالاً بالنظام العام [2]، فالعمومية كوصف يلحق بالنظام العام لا يعني كل المجتمع بل يعني المجموع، بمعنى أنه يتصل بمجموعة من أفراد الجمهور وليس بفرد واحد بعينه، وذلك أن النظام العام هو أحد أشكال المصلحة العامة. [3]

سادساً: له مظهر مادي خارجي ملموس

يهدف الضبط الإداري إلى منع الاضطراب الظاهر، فظهور الاضطراب إلى العالم الخارجي الملموس هو الذي يبرر تدخل الإدارة، لذا فإن اللاأخلاقية ذاتها لا تبرر تدخل الإدارة ما دامت لم تتحول إلى اضطراب أو إخلال مادي ظاهر. [4]

وبناءً على ذلك، يخرج عن النظام العام صيانة النظام الأدبي أو الروحي أو المعنوي لارتباطه بالأفكار والعقائد والأحاسيس والشعائر ولا يخضع بالتالي للضبط الإداري ولكنه إذا اقترن بأفعال مادية خارجية من شأنها أن تهدد النظام العام، كان للإدارة أن تتعقبها للقضاء على ذلك المظهر الخارجي الذي يهدد النظام العام. [5]

ومع ملاحظة ما تقدم، لا يعني ذلك أنه ليس للإدارة التدخل للمحافظة على النظام العام الاجتماعي وحمايته من المؤثرات المعنوية والروحية الضارة، إذ أن من أخص

---

(1) ربيع، منيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، (د.ن)، 1981، ص68 وما بعدها.

(2) شيحا، إبرهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني" دراسة مقارنة، الار الجامعية للطباعة والنشر، دون سنة نشر، ص334.

(3) البنا، محمود عاطف، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1992، ص361.

(4) عريم، خالد عبد العزيز، القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية، دار صادر، بيروت، دون سنة نشر، ص372.

(5) محفوظ، القانون الإداري، ص18.

واجبات الدولة حماية المجتمع من كل اضطراب يخل بنظامها الاجتماعي ولو كان اضطراباً فكرياً، ولكنها تستخدم لتحقيق هذه الغاية أساليب غير الضبط الإداري، والغالب أن تتجه إلى الضبط القضائي لحماية الآداب العامة. [1]

سابعاً: يختلف حسب مذهب الدولة

يختلف نطاق النظام العام –ضيقاً واتساعاً– باختلاف مدى تدخل الدولة في النشاطات الاجتماعية والاقتصادية، فحيث يقل تدخل الدولة في هذه النشاطات تخف القيود على حريات الأفراد بل ويتم إطلاقها، وبذلك يضيق نطاق النظام العام، أما حين يزداد تدخل الدولة في هذه النشاطات يتسع النظام العام. [2]

فإذا أخذت الدولة بالمذهب الفردي الحر –عدم التدخل– تكون القيود المفروضة على الحريات قليلة فتضيق دائرة النظام العام، ويتمتع الأفراد بحرية كبيرة في ممارسة حرياتهم العامة، أما إذا أخذت بالمذهب الاشتراكي –التدخل– فتزداد القيود المفروضة على الحريات، وتتسع دائرة النظام العام، وفي العصر الحديث ازداد تدخل الدولة في جميع الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية، وذلك بعد انتشار المذهب الاشتراكي في كثير من الدول، مما أدى إلى اتساع نطاق النظام العام، حيث أصبح يشمل عناصر جديدة غير العناصر التقليدية المكونة له، كالآداب العامة وجمال الظهر العام والنظام العام الاقتصادي. [3]

2.3.1 عناصر النظام العام

سبق وأن قلنا أن عناصر النظام العام تتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وتدعى هذه بحسب الفقه والقضاء الإداريين بالعناصر التقليدية لمفهوم النظام العام، ومع ذلك طرأت على العناصر التقليدية عناصر أخرى، تشمل: الآداب والأخلاق العامة، وجمال المظهر العام، وحماية النظام العام الاقتصادي.

---

(1) جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، الإكسندرية، 1993، ص160.

(2) كنعان، القانون الإداري الأردني، ص 279.

(3) إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ص 76.

1.2.3.1 العناصر التقليدية للنظام العام

باستعراضنا السابق للآراء الراجحة للعناصر التقليدية للنظام العام في الفقه والقضاء الإداريين، نجد أن هناك عناصر عدة للنظام العام، تتمثل في: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، وهذا ما أجمعت عليه الآراء السابقة، وسيتم تناول هذه العناصر من خلال النقاط التالية:

أولاً: الأمن العام

يعد الأمن العام في الاصطلاح القانوني العنصر الأول من عناصر النظام العام التقليدية، ويهدف إلى حماية المواطنين وأموالهم ضد جميع الأخطاء التي تتهددهم، وقد يكون مصدر هذه الأخطار الطبيعة أو الحيوانات أو الآلات، أو طبيعة الحياة الاجتماعية أو قد يكون مصدره الإنسان [(1)]، وعلى ذلك يقع على عاتق الإدارة واجب المحافظة وحماية الدولة وأفراد المجتمع من جرائم محتملة أو حوادث متوقعة. [(2)]

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره المحافظ، وحظر بموجبه بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساءً حتى السادسة صباحاً في كل أنحاء المحافظة، من أجل تقليل حوادث المرور ووقاية الأمن العام في المحافظة. [(3)]

وكذلك نصت المادة (4) من قانون الأمن العام الأردني رقم (2) لسنة (2003) على: "واجبات قوة الأمن الرئيسة تتمثل في:

1. "المحافظة على النظام العام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال،
2. منع الجرائم والعمل على اكتشافها وتعقيبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة.
3. إدارة السجون وحراسة السجناء.

---

(1) عوابدي، عمار، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر، ص398 وما بعدها.

(2) القيسي، عاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 1998، ص153.

(3) مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص80.

4. تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الرسمية المشروعة، ومعاونة السلطات العامة بتأدية وظائفها وفق أحكام القانون.
5. استلام اللقطات والأموال غير المطالب بها، والتصرف بها وفق أحكام القوانين والأنظمة.
6. مراقبة وتنظيم النقل على الطرق.
7. الإشراف على الاجتماعات والمواكب العامة في الطرق والأماكن العامة.
8. القيام بأية واجبات أخرى تفرضها التشريعات المرعية الإجراء".

كما وعمل المشرع الأردني أيضاً على تنظيم السير والتنقل على الطرقات، وذلك بمنح التراخيص للنقل والقيادة بمختلف الدرجات وفرض حدود معينة للسرعة على الطرقات وتحديد مواقف للركاب، وكذلك ما يتعلق منها بحزام الأمان وتجهيز المركبات وإشارات الطرق ضمن قانون السير رقم (53) لسنة (2002) والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه وكذلك قانون الطرق رقم (66) لسنة (2002).

كما واصدر المشرع قانوناً يهدف إلى حماية النظام العام ويمنع وقوع الجرائم وهو قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة (1954) حيث أجاز لجهات إدارية معينة اتخاذ بعض الإجراءات الضبطية بهدف حماية النظام العام، وذلك فيما لو وصل إلى علمها أو اعتقدت بوجود شخص خطير على الأمن العام، والشخص الخطير [1]: (1- كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه. 2- كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها. 3- كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس).

هذه الحالات قد وردت على سبيل الحصر، ولا يجوز القياس عليها، فالحرية هي الأصل والقيد هو الاستثناء، وإذا ما ظهر للإدارة أي من هؤلاء الأشخاص فلها أن تصدر

---

(1) المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة (1954).

إليه مذكرة حضور وكذلك مذكرة قبض في حالة عدم حضوره، وعند التأكد من خطورته يمكن للإدارة أن تصدر بحقه تقديم تعهد بحسن السيرة والسلوك إما بكفالة كفلاء أو بدون ذلك، أو أن تفرض عليه الإقامة الجبرية لمدة لا تزيد على سنة، أو بكليهما معاً. [1]

كما منح المشرع الإدارة سلطة إقفال المحلات التجارية، إذا كان العمل فيها يدار بصورة خطرة على الأمن العام (فيجوز للحاكم الإداري أن يصدر أمراً بإقفال أي محل مرخص له ببيع المسكرات في الأحوال الآتية:

أ. إذا أدين الشخص المرخص له ببيع المسكرات بإحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة (23) من هذا القانون.

ب. إذا كانت هناك بينة على أن عمل المرخص له يدار بصورة خطرة على الأمن العام، وقد يكون الأمر بإقفال المحل لمدة محدودة أو غير محدودة ويجوز للحاكم الإداري إلغاء هذا الأمر عندما يظهر له زوال الخطر الذي يتوقعه). [2]

كما أجاز المشرع للإدارة إصدار أمر إلى صاحب البناء بهدم أي إنشاءات مؤقتة أو بالية أو خطرة تشكل مكرهة صحية مرخصة كانت في الأصل أم أنشئت أصلاً بدون رخصة، وفي حال تخلفه عن الإزالة في المدة المقررة يكون للإدارة حق الإزالة على نفقة المالك بدون أي تعويض على ذلك. [3]

ثانياً: الصحة العامة

وتعد العنصر الثاني من عناصر النظام العام التقليدية من حيث الأهمية، حيث يقع على عاتق الإدارة اتخاذ كافة الأساليب والطرق من أجل الحفاظ على مشارب الأفراد ومآكلهم وملبسهم[4]، وذلك من أجل الوقاية من الأمراض وكل ما من شأنه المساس

---

(1) المواد (3)، (4)، (12) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة (1954).

(2) المادة (22) من قانون المسكرات رقم (15) لسنة (1953).

(3) المادة (64/ب) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة (1966).

(4) الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص838.

بالصحة العامة، وهذا يؤدي بالإدارة إلى وضع العديد من الشروط للمحال العامة لا سيما الخطرة أو المضرة بالصحة. (1)

وتهدف حماية الصحة العامة في أي مجتمع إلى توفير نوع من الحماية تبرز في صور ثلاث، أولها حماية الصحة الجماعية من خلال اتخاذ التدابير الوقائية للوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة من خلال التطعيم والعزل ومتابعة رعايا الدول عند الدخول لبلد ما، وكذلك تنظيم المجاري، ومراقبة محلات تخزين وبيع المواد الغذائية، وغير ذلك. (2)

من أجل ذلك أنشأت الدول منظمة الصحة العالمية، والتي لها أيادٍ عديدة في مساعدة الدول التي تنتشر فيها الأمراض والأوبئة كيلا تنتشر في الدول المجاورة.(3)

وكذلك فإن الدول قد نصت في العديد من قوانينها على ضرورة حماية الصحة العامة، ومن ذلك أن المشرع الأردني قد أناط مهمة حماية الصحة العامة بوزارة الصحة، من خلال تقديم الخدمات الطبية الوقائية والعلاجية ومكافحة الأمراض السارية والتطعيم الإجباري. (4)

كما أنها تستطيع تفتيش جميع الأمكنة التي يشتبه أن فيها أمراضاً معدية، ولها صلاحية فرض الحجر الصحي(5)، كما جعل المشرع الأردني جميع قراراتها تخضع لرقابة محكمة العدل العليا الأردنية، فقد قضت بأنه: "إذا ثبت بالكشف الحسي بأن الأبنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية، وإنما وجود سوق الحلال هو الذي يشكل المكرهة الصحية فإن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية لا يستند إلى أساس واقعي سليم".(6)

---

(5) بكير، القانون الإداري، ص158.

(1) كنعان، القانون الإداري الأردني، ص 282.

(2) إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ص 65.

(3) المادة (3) من قانون الصحة العام الأردني رقم (54) لسنة (2002).

(4) المادة (25) من قانون الصحة العامة الأردني رقم (54) لسنة (2002).

(5) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، 1986/6/30، مجلة نقابة المحامين، 1987، ص 234.

كما نصت المادة (2/2212) من القانون رقم (142) لسنة (1996) والمعدل بقانون رقم (1208) لسنة (2000) في فرنسا أن العمدة هو المسؤول عن الصحة العامة، ويجوز له اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحماية الصحة العامة في كل أنحاء الإقليم التابع له. (1)

وهذا ينطبق على العقارات، فيستوجب إيجاد العديد من الشروط الصحية التي تحقق الحماية الصحية للساكنين ومنع تعرضهم للأوبئة، وذلك من خلال وقف الأبنية التي لا تتوفر فيها شروط السلامة الصحية، وهذا ما تنص عليه القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم المباني. (2)

وعلى ذلك فقد نص المشرع الأردني بأن للإدارة الحق في مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير أشكالها وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال، وضمان توفر الشروط الصحية فيها. (3)

وفي مصر فإن الإدارة لا تقوم بمنح ترخيص البناء إلا بعد التأكد من توافر الشروط الصحية في البناء، كما وتقوم لجان مختصة بمعاينة البناء بعد الانتهاء منه والتأكد من مدى مطابقته للشروط الصحية. (4)

كما أنه لا بد من توافر الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية حتى لا تضر بالعاملين فيها أو بالساكنين بجوارها، كسرعة التخلص من مخلفات المصانع مثلاً.(5)

وكتطبيق على ذلك فقد صدر في الأردن نظام العناية الطبية الوقائية العلاجية للعمال في المؤسسات رقم (42) لسنة (1998)، كما وأصدر نظام الوقاية والسلامة من الآلات والماكينات الصناعية ومواقع العمل رقم (43) لسنة (1998).

---

(1) مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ص83.

(2) كنعان، القانون الإداري الأردني، ص 284.

(3) المادة (41/أ/2) من قانون البلديات رقم (37) لسنة (2002).

(4) المادة (4) من قانون تنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة (1976).

(5) كنعان، القانون الإداري الأردني، ص 284.

كما أن الدول اهتمت بموضوع تلوث البيئة، حيث عملت على الحد من الآثار الضارة، وذلك حفاظاً على الصحة العامة، من خلال الحد من استخدام المواد الكيماوية المؤثرة في طبقة الأوزون، ومكافحة التدخين وتنظيم نقل المواد الضارة وغير ذلك.[1]

ثالثاً: السكينة العامة:

تعد السكينة العامة العنصر الثالث من عناصر النظام العام، ويقصد به المحافظة على حالة الهدوء والسكون، والأمر الذي يستدعي تدخل الإدارة لمنعها في بعض الحوادث المزعجة. [2]

وقد أكد المشرع الأردني في تشريعاته على منع مصادر الإزعاج والضوضاء حفاظاً على السكينة العامة، حيث أعطى الحق للإدارة تنظيم الأسواق العامة والحرف والصناعات خاصة التي تقلق الراحة [3]، كما حدد الكيفية التي يتم فيها استعمال أجهزة التنبه الصوتي وتركيبها وأوقات استخدامها. [4]

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية على حق الإدارة في اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على السكينة العامة، فقضت بأن تعاطي النجارة والحدادة في محلات المستعدين الواقعة في مناطق سكنية وتجارية من شأنه إقلاق الراحة العامة، ويعتبر قرار لجنة التنظيم بمنعهم من مزاولة المهن المذكورة متفق وأحكام القانون.[5]

وكذلك قولها في حكم آخر لها بأنه: "تم توجيه عدة إنذارات من وزارة السياحة للمستدعية بناءً على تقارير المفتش تضمنت هذه التقارير أن المستدعية تقدم المشروبات الروحية دون الحصول على الترخيص اللازم وإن المستدعية تدير نادياً ليليا حيث أن المضيفات لدى المستدعية يقمن بالرقص أمام الزبائن ومجالستهم كما أنها تستخدم

---

(1) جمال الدين، أصول القانون الإداري، ص284.

(2) بكير، القانون الإداري، ص159.

(3) نظام مراقبة وتنظيم الأسواق العام والحرف والصناعات داخل منطقة أمانة العاصمة رقم (33) لسنة (1961).

(4) نظام قواعد السير والمرور على الطرق رقم (31) لسنة (1983).

(5) عدل عليا رقم 74/34، مجلة نقابة المحامين، 1974، ص 1287.

راقصات وتتجاوز أوقات العمل المسموح بها وتستخدم فرقاً فنية دون الحصول على رخص بذلك، بالإضافة إلى تقديم السكان المجاورين بشكوى على المستدعية لكونها تقع في حي سكني، وحيث أن المستدعى ضده قد سحب تصريح استخدام الفنانين الممنوح للمستدعية سابقاً...يتفق مع أحكام نظام المطاعم والاستراحات السياحية قم (6) لسنة (1997)، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه قد صدر متفقاً وأحكام القانون والنظام".[1]

2.2.3.1 تطور عناصر النظام العام

إن النظام العام يشمل جانباً أدبياً أو معنوياً، وهو يشمل مجال المظهر العام، وكذلك النظام العام الاقتصادي، والتي سيتم دراستها ضمن النقاط التالية:

أولاً: النظام العام الأخلاقي

للتعرف على المقصود بالنظام العام الأخلاقي، يتعين تعريف الآداب العامة، والتي تمثل الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تواضع عليها الناس، فهي تمثل الجزء من الأخلاق العامة متفق عليها كحد أدنى يراه المجتمع واجب الاحترام والتقدير، فليس هناك تطابق بين الآداب العامة والأخلاق العامة. [2]

أما موقف التشريع والفقه والقضاء الأردني من الآداب والأخلاق العامة فيظهر أن هناك العديد من النصوص التشريعية الأردنية التي تنص صراحة على حفظ الآداب والأخلاق العامة، حيث تنص المادة (10/ج) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة (2000) على أنه: "يتولى المحافظ المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة بما يلي: ج) المحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين راحة العامة".

كما أوجب المشرع الأردني على الإدارة مراعاة الأسس العامة عند إجازة أي مصنف مرئي أو مسموع ومن هذه الأسس، عدم الإساءة إلى أي من العقائد الدينية

---

(1) عدل عليا رقم 2002/6، مجلة نقاب المحامين لسنة 2003، ص2377.

(2) بدران، محمد، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص97 وما بعدها.

المكفولة حريتها في الدستور، وأن لا تتضمن هذه المصنفات مادة مثيرة للغرائز أو مرجحة للإباحية أو العنف أو الجريمة أو الإرهاب أو الانحراف أو الإساءة للأخلاق العامة. [1]

كما أن الفقه الأردني اعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصراً من عناصر النظام العام، وقد رأى جانب من الفقه أن النظام العام يتكون من الصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة[2]،ورأى جانب آخر أنها عنصر إضافي من عناصر النظام العام دون توضيح لذلك. [3]

كما اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أن المحافظة على الآداب والأخلاق العامة عنصراً من عناصر النظام وأعطت الحق للإدارة للتدخل لحماية الآداب والأخلاق العامة، فقد قضت بأن قيام الشخص بعرض لقطات من أفلام جنسية منافية للآداب والأخلاق على شاشة السينما التي يديرها يشكل جرماً جزائياً لا يبرر توقيف المستدعي وإغلاق دار السينما".[4]

أما المشرع المصري، فقد اعتبر الآداب العامة والأخلاق عنصر من عناصر النظام العام، قد نص على أن: "الشرطة هيئة مدنية نظامية، تسهر على النظام والأمن العام والآداب[5]،وكذلك نص على أنه: "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب".[6]

كما اعترف الفقه المصري بأن الآداب والأخلاق العامة عنصر من عناصر النظام العام، يحق للإدارة التدخل لحمايتها بحد ذاتها[7] . كما اعترف مجلس الدولة المصري بأن الآداب والأخلاق العامة هي من عناصر النظام العام، فقد قضت محكمة القضاء الإداري

---

(3) المادة (6/أ) من نظام رقابة المصنفات المرئية والمسموعة رقم (19) لسنة (1998).

(1) الطهراوي، القانون الإداري، ص239.

(2) كنعان، القانون الإداري الأردني، ص 287.

(3) حكم محكمة العدل الأردني، تاريخ (1989/12/31)، مجلة نقابة المحامين، 1991، ص59.

(4) المادة (184) الدستور المصري الدائم لسنة (1971).

(5) المادة (3) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم (109) سنة (1971).

(6) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1985، ص 571.

المصرية برفض طلب إلغاء القرار الصادر من مدير الإدارة العامة للرقابة على المصنفات الفنية بسحب الترخيص السابق بعرض فيلم "خمسة باب" حرصاً على حماية الآداب العامة والمحافظة على الأمن والنظام العام ومصالح الدولة العليا. [1]

ثانياً: جمال المظهر العام

يعتبر الحفاظ على جمال المظهر العام هدفاً للضبط الإداري، وبالتالي عنصراً من عناصر النظام العام على اختلاف كل من المشرع والفقه والقضاء، حيث اهتم المشرع بحماية جمال المظهر العام، ومن ذلك ما نص عليه المشرع الأردني، حيث كلف الإدارة بالإشراف على الطرق وصيانتها وتحسينها والقيام بكل ما يلزمها[2]،بالإضافة إلى تخطيط المدن وفتح شوارعها وإنشاء أرصفتها وتنظيفها وتجميلها وتشجيرها ومنع الاعتداء عليها". [3]

كما نص على ضرورة تنظيم الأسواق والمتاحف والمكاتب العامة والمدارس والنوادي، وجمع النفايات وإتلافها، وتنظيم الإعلانات واللوحات وكذلك أمر بهدم الأبنية التي تنبعث منها الروائح الكريهة. [4]

ويرى الباحث ضرورة أن يصدر المشرع الأردني تشريعاً موحداً بكل ما يتعلق بالبيئة ويحسن المظهر العام، بحيث ينظم فيه كافة شؤونها.

كما اهتم المشرع الفرنسي بحماية المظهر العام، فقد نص عليه من خلال قوانين عدة، ومن ذلك قانون رقم (2/مايو/1930) لتنظيم المدن، كما نص المشرع المصري في

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 5568، لسنة 37 القضائية، لطفي، محمد حسام محمود، ملف قضايا حرية الرأي والتعبير في مصر، بدون دار نشر، القاهرة، 1993، ص 107 وما بعدها.

(2) المادة (4/1/ج) قانون الطرق رقم (23) سنة (2001).

(3) المادة (41/أ/1) قانون البلديات رقم (37)، (2002).

(4) المادة (41/أ) قانون البلديات رقم (37)، (2002).

العديد من التشريعات على ذلك من أهمها قانون تنظيم المباني رقم (656) لسنة (1954). [1]

وقد رأى جانب من الفقه أن حماية المظهر العام لا يبرر للإدارة التدخل بالضبط إلا إذا التقت مع أحد عناصر الضبط التقليدية. [2]

ويرى الباحث بأن عنصر جمال المظهر العام، يتبع عنصر السكينة كعنصر تقليدي للنظام العام، وذلك حماية لحريات ونشاطات الأفراد في استبداد الإدارة، وإتيانها أعمالاً معينة بداعي أنها تهدف إلى حماية المظهر العام الجمالي.

ولم يعترف مجلس الدولة الفرنسي بجمال المظهر العام كعنصر من عناصر النظام العام، أو كهدف من أهداف الضبط الإداري إلا في الحالات التي يرد بها نصوص خاصة، إلا أنه لم يلبث وأن اعترف بحق الإدارة في حماية المظهر العام ولو لم يوجد نص تشريعي خاص يتيح لها ذلك.

كما واعترف مجلس الدولة المصري للإدارة بالتدخل لحماية المظهر العام كهدف مستقل للضبط الإداري، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بمشروعية قرار الإدارة بقصد التراخيص لإدارة مدبغة لمدة سنة، حيث أنها تقع في حي مصر القديمة والتي تقرر في مشروعات التخطيط والتنسيق إزالة المدابغ منه ونقلها إلى منطقة البساتين تنفيذاً لمشروع تخطيط ومنعته الإدارة سابقاً. [3]

ثالثاً: النظام العام الاقتصادي

لقد تدخلت الدولة الحديثة في النشاطات الفردية الاقتصادية المختلفة تحت ضغط ظروف الواقع، حيث عملت على تنظيم العلاقات الاقتصادية والتي كان ينظمها الأفراد

---

(5) بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، ص 109 وما بعدها.

(1) البنا، محمود عاطف، حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1980، ص177 وما بعدها.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري تاريخ (1964/2/26)، القضية رقم (827)، سنة (16)، أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص262.

أنفسهم من قبل، هذا التدخل من قبل الدولة أدى إلى التوسع في أهداف الضبط الإداري ووجود نظام عام اقتصادي.

والأصل أن المشرع هو من يقرر التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي الخاص، وذلك لتحقيق السياسية الاقتصادية العامة للدولة، إلا أن الفقه والقضاء اتجها إلى الاعتراف ببعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبرر وجود سلطة ضبط إداري مستقلة ومن ثم التوسع في فكرة النظام العام لتشمل النظام العام الاقتصادي كعنصر جديد يستهدف إشباع حاجات ضرورية، إلا أن هذا الاتساع لا يجيز للإدارة التدخل لحماية أي مصلحة اقتصادية، بل يتعين أن يقتصر تدخلها على بعض المصالح الاقتصادية الأساسية التي تهم النظام العام، كالتموين وارتفاع الأسعار الوهمي، وهذا التدخل من جانب الدولة يترتب عليه فرض الكثير من القيود على حرية التجارة والصناعة لتحقيق أهداف تختلف عن أهداف الضبط الإداري المعروفة، وإن الصلاحية في تقييد هذه الحرية لأهداف لا تتصل بفكرة النظام العام التقليدي لا يمكن تقريرها إلا للسلطة التشريعية وليس للسلطة التنفيذية. [1]

إن الهدف من استعمال فكرة النظام العام الاقتصادي هو تجميع أوجه التدخل الاقتصادي من جانب الدولة حول فكرة واحدة يمكن السيطرة عليها ورقابتها حماية لحرية ممارسة النشاطات الاقتصادية، ولا يعني ذلك إنشاء نظام عام جديد مستقل عن النظام العام التقليدي، بل إنه يعتبر جزءاً من النظام العام نتج بسبب اتساع مشمول بالتطور القانوني كنتيجة طبيعية لتدخل الدولة في مجالات النشاط الفردي ومظاهر الحياة اليومية للمواطنين، فلا بد من وجود نظام عام اقتصادي باعتباره أحد صور النظام العام التقليدي والداخلة في نطاق النشاط الضبطي في مجال الحرية، ومنها بلا شك الحرية الاقتصادية. [2]

---

(1) البنا، الوسيط في القانون الإداري، ص 376 وما بعدها.

(2) ربيع، منيب محمد، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، ص87 وما بعدها.

الفصل الثاني

هيئات الضبط الإداري العامة

ذكرنا سابقاً أن الضبط الإداري العام هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية الإدارية المنظمة للنشاط الفردي، بحيث تفرض القيود والضوابط على حريات الأفراد، وذلك بغية حماية النظام العام في المجتمع من الاضراب، وهي بذلك تشمل عناصر النظام العام التقليدي، إذ تهدف إلى حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، والأداب العامة، والتي تحدثنا عنها في الفصل الأول من هذه الدراسة. وانطلاقاً من تعلق الضبط الإداري بحقوق وحريات الأفراد، بالإضافة إلى أهدافه المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، كان لا بد من وجود رقابة قضائية على الأعمال الصادرة عن هيئات الضبط الإداري، بالإضافة إلى الرقابة على وسائل الضبط الإداري، وذلك للتوفيق بين أهمية هذه الوسائل في حفظ النظام العام وخطورتها في المساس بالحقوق الفردية، فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين السلطة والحرية.

وتتناول رقابة القضاء الهدف الذي يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه ومدى تعلقه بالمحافظة على النظام العام، وحيث أن الأصل هو الحرية وتدخل سلطات الضبط هو الاستثناء، فإن الإجراء المتخذ لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً لحفظ النظام، مما يستدعي دقة فحص الظروف الواقعية، ويجب ألا يؤدي إجراء الضبط إلى المنع المطلق لحرية من الحريات، وإنما إلى تنظيمها فقط بوضع بعض القيود عليها التي يستلزمها النظام العام على ممارستها. والقضاء لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، وإنما يراقب كذلك ملاءمتها لسبب التدخل، بمعنى أن تتناسب شدة الإجراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام.

وتأسيساً على ما تقدم، سنتحدث في هذا الفصل في هيئات الضبط العامة في الظروف العادية، بالإضافة إلى هيئات الضبط العامة في الظروف الاستثنائية، ومدى الرقابة القضائية عليها، وذلك في البنود التالية:

1.2 هيئات الضبط الإداري العامة في الظروف العادية وحدود سلطاتها

2.2 هيئات الضبط الإداري العامة في الظروف الاستثنائية وحدود سلطاتها

1.2 هيئات الضبط الإداري العامة في الظروف العادية وحدود سلطاتها

تختلف صور هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية عن نظيرتها في الظروف الاستثنائية والتي تعد خروجا على مبدأ المشروعية، وبذات الوقت تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي ان تكون الادارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون.

ولتوضيح هذه المسألة، سنبحث من خلال هذا المبحث في صور هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية، ومن ثم نتطرق إلى البحث في مدى الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، وذلك في البندين التاليين:

1.1.2 هيئات الضبط الإدارية في الظروف العادية

إن هيئات الضبط الإداري تختلف باختلاف الهدف المنشود تحقيقه، أو عنصر النظام العام المراد حمايته، وذلك من حيث كان حماية الأمن العام أم الصحة العامة أم السكينة العامة.

ومن أهم الهيئات التي تمارس سلطات الضبط الإداري في نطاق الظروف العادية، هي هيئة الحكام الإداريون، بالإضافة إلى هيئة رجال الأمن العام، وسنقوم بتوضيح وتفصيل هذه الهيئات على النحو التالي:

أولاً: الحكام الإداريون

يمكن القول ابتداءً أن الحكام الإداريون هم من فئات هيئات الضبط الإداري باعتبارهم يملكون مهمات الضبط الإداري بما فيها إصدار قرارت تنظم نشاط الأفراد، وهو المعيار الذي يستند عليه لاعتبار جهة معينة من قبيل هيئات الضبط الإداري أم لا استناداً إلى مفهوم هيئات الضبط الإداري.

وبالرجوع إلى نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (3) لعام 2006، نجد بأنه أشار إلى فئة الحكام الإداريون واختصاصاتهم، وهذه الفئة تشمل : المحافظ و والمتصرف ومدير القضاء.

ولتوضيح ما إذا كانت هذه الفئات بمجملها تعتبر من قبيل هيئات الضبط الإداري، سنقوم بتوضيح كل جهة على حدا وذلك على النحو التالي:

المحافظ:

لم يشر نظام التشكيلات الإدارية الأردني إلى تعريف المحافظ في نصوصه، مكتفياً بالإشارة إلى وصف لمركزه القانوني بالإضافة إلى مهامه واختصاصاته، حيث أوردت المادة (6/أ) منه على أن المحافظ هو رئيس الإدارة العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة. وبالنظر إلى اختصاصات المحافظ، نجد بأنه يمثل إحدى هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية، والتي يمكن إجمال اختصاصاته في هذا النطاق في النقاط التالية[1]:

1. صون الحريات العامة وحقوق المواطنين.
2. المحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الافراد وممتلكاتهم اتخاذ إجراءات الوقائية اللازمة لذلك.
3. المحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين راحة العامة.
4. متابعة قيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة اذا دعت الحاجة الى ذلك.
5. تحقيق العدالة بين الجميع ضمن سيادة القانون وبما لا يتعارض مع استقلال القضاء.
6. تفتيش مراكز الإصلاح والتأهيل ودور التوقيف في المحافظة.
7. المحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها.

وفي سبيل تحقيق هذه المهام والاختصاصات الموكولة للمحافظ، فقد أوجب نظام التشكيلات الإدارية على وضع قوى الأمن العام في المحافظة تحت تصرف المحافظ

---

(1) المادة (10) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ أوامره حسب الأصول والقانون [1].
وعلاوة على ذلك، يملك المحافظ بطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة للقيام بمهامه في حفظ النظام والأمن العام. [2]

كذلك الأمر، توضع مراكز الدفاع المدني في المحافظة تحت تصرف المحافظ مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ أوامره حسب الأصول والقانون[3].
ومن جهة أخرى، يملك المحافظ مهام واختصاصات أخرى في الظروف الاستثنائية كوقوع الكوارث بالإضافة إلى وقوع أحداث طارئة تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة لمقاومتها والحد منها، ومن مجمل هذه المهام، ما نصت عليه المادة (20) من نظام تشكيل المحاكم الإدارية، والتي تقتضي التزام المحافظ أن يتخذ فوراً جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة من الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الأرضية والفيضانات والحرائق والأوبئة والآفات ومكافحتها. وبالتالي فإن هذا الإجراء هو واجب على المحافظ اتخاذه في سبيل الحد من أخطار الكوارث والأوبئة، بالإضافة إلى ذلك يملك المحافظ صلاحية إصدار الأوامر للجهات المختصة بوجوب القيام بالإجراءات اللازمة لهذه الغاية وان يدعو اللجان المختصة لتولي المسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذه الحالات.

وبالنظر إلى الاختصاصات الممنوحة للمحافظ، نجد بأنه يملك إصدار قرارات فردية استناداً إلى طبيعة اختصاصاته، والتي تتعلق بالمحافظة على النظام العام، وذلك للمحافظة على الأمن والصحة العامة وكذلك السكينة العامة.

وفي المقابل، نجد بأنه لا يملك صلاحية إصدار أنظمة ضبط إداري، لذلك فهو لا يعتبر من قبيل هيئات الضبط الإداري من هذه الجهة، إلا أنه ولما كان يملك مهمات الضبط الإداري، فإنه بذلك يعتبر من قبيل جهات الضبط الإداري، باعتباره يملك صلاحية إصدار قرارات تنظم نشاط الأفراد بما فيها من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام

---

(1) المادة (17) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(2) المادة (18) من نظام التشكيلات الاداري الاردني.

(3) المادة (19) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

العام في المجتمع، و يترتب على ذلك بالضرورة تقييد حريات الأفراد على هدى من أحكام القانون.

المتصرف:

يقصد بالمتصرف، رئيس الإدارة العامة في اللواء وأعلى سلطة تنفيذية فيه، وهو بذلك يتقدم على جميع موظفي الدولة في اللواء [1]. وتبعاً لتدرجه الوظيفي فهو يخضع إدارياً للمحافظ وذلك حسب نظام التشكيلات الإدارية المعول به.

وبالنظر إلى اختصاصات المتصرف، نجد بأنها مشابهة لاختصاصات المحافظ فيما يتعلق بالحفاظ على الأمن والنظام العام، ففيما يتعلق بالظروف العادية يتوجب عليه اتخاذ ما يراه ضروريا من التدابير الأولية لحفظ الأمن والنظام العام وتقديم اقتراحات للمحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة لهذا الغرض [2].

أما في الظروف الاستثنائية، فيتوجب عليه أن يتخذ فوراً جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة من الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الأرضية والفيضانات والحرائق والأوبئة والآفات ومكافحتها وان يعلم المحافظ في حال القيام بالإجراءات اللازمة لهذه الغاية وأن يدعو اللجان المختصة لتولي المسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذه الحالات [3].

كذلك، فقد اوجب نظام التشكيلات الإدارية على وجوب وضع قوى الأمن العام في اللواء تحت تصرف المتصرف مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ أوامره [4]. كذلك الحال بالنسبة لمراكز الدفاع المدني [5].

مدير القضاء:

---

(1) المادة (37/أ) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني .

(2) المادة (44) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(3) المادة (46) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(4) المادة (43) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(5) المادة (45) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

لما كانت المملكة الأردنية تقسم إلى محافظات وألوية بالإضافة إلى الأقضية، وذلك حسب نظام التقسيمات الإدارية، فقد أشار نظام التشكيلات الإدارية إلى الجهة المختصة برئاسة كل قضاء من هذه الأقضية، وهو ما يصطلح عليه بمدير القضاء.

ومن هنا، فإن وظيفة مدير القضاء، تمثل رئيس الإدارة العامة في القضاء وأعلى سلطة تنفيذية فيه ويتقدم على جميع موظفي الدولة في القضاء [1]. وبالنظر إلى نصوص نظام التشكيلات الإدارية، نجد بأن مدير القضاء يرتبط إدارياً بالمحافظ أو المتصرف بإدارة مهامه في القضاء الموكول إليه إدارته حسب التقسيمات الإدارية المعمول بها، إذ أن مدير القضاء ملزم بتنفيذ التعليمات الصادرة إليه من المحافظ أو المتصرف [2].

واستناداً على ما تقدم، فإن مدير القضاء يعهد إليه بالعديد من الاختصاصات والمهام المتعلقة بالضبط الإداري، باعتباره مسؤول عن حفظ النظام العام في منطقته، وذلك استناداً لنص المادة (62) من نظام التشكيلات الإدارية، والتي جاء فيها:" مدير القضاء مسؤول عن النظام العام في القضاء الذي يرأسه..".

وفي سبيل ذلك، فإن مدير القضاء ملزم باتخاذ ما يراه ضروريا من التدابير الأولية لحفظ الأمن والنظام العام وتقديم اقتراحه مع التحقيقات الجارية إلى المحافظ أو المتصرف حسب ارتباطه لاتخاذ الاجراءات اللازمة لهذا الغرض[3].

وكما هو الحال بالنسبة للمحافظ، فإن قوى الأمن العام تكون تحت تصرف مدير القضاء مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ أوامره وفقاً للتشريعات النافذة[4].

ومما سبق، نجد بأن المحافظ –وكما ذكرنا– فإنه وإن كان لا يملك إصدار أنظمة الضبط الإداري، إلا أنه يملك إصدار قرارات فردية تهدف إلى حفظ النظام العام والذي يمثل مهام هيئات الضبط الإداري.

---

(1) المادة (57/ب) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(2) المادة (57/ج) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(3) المادة (64) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

(4) المادة (63) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني.

وكذلك الأمر بالنسبة للمتصرف ومدير القضاء، فكلاهما تتشابه وظائفهما مع وظائف ومهام المحافظ بالرغم من أنهم أقل مرتبة إدارية منه، إلا أنهم مسئولان عن حفظ النظام بإصدارهم القرارات الفردية اللازمة لذلك، بالإضافة إلى تنفيذ أوامر المحافظ التابعان له إدارياً في هذا النطاق.

وخلاصة القول، فإن جميع الحكام الإداريون بمختلف مسمياتهم الوظيفية، يمكن اعتبارهم من قبيل هيئات الضبط الإداري لما يملكون من إصدار قرارات وتعليمات مباشرة للمحافظة على النظام العام بما يشتمله من الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة وكذلك السكينة العامة، والأداب والأخلاق العامة.

هذا إلى جانب أن الحكام الإداريون لهم بعض الاختصاصات والمهام التي تعتبر من قبيل الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، بحيث لا تقتصر مهامهم فقط على مهام الضبط الإداري في الظروف العادية.

ثانياً: رجال الأمن العام:

يقصد برجال الأمن العام –بطبيعة الحال– قوى الأمن العام، وقد ذكرنا سابقاً أنهم ملزمون بتنفيذ الأوامر الصادرة لهم من قبل الحكام الإداريين في نطاق المحافظة على الأمن العام.

وبداية لا بد من الإشارة إلى أن قوى الأمن العام هي هيئة نظامية ذات شخصية اعتبارية مرتبطة بوزير الداخلية ويمثلها مدير الأمن العام، وهي تتشكل من عدة فئات، على النحو التالي [1]:

1. الضباط: وهو كل من كان حائزاً على هذه الرتبة بإرادة ملكية.
2. ضباط الصف: وهم كل فرد من أفراد الامن، ممن ليس بضابط والحائز على رتبة ليست ادنى من رتبة عريف.
3. الشرطيين: وهم كل من كانت رتبتهم دون رتبه ضابط صف.
4. عدد من ضباط الصف والشرطيين المعيينين بالدرجة العاشرة والتاسعة والثامنه والسابعة وفق سلم رواتب موظفي الصنف الثاني من نظام الخدمة المدنية.

---

(1) انظر المادة (3) من قانون الأمن العام رقم (27) لسنة 2010، المعدل لقانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965. وبدلالة المادة (2) من ذات القانون.

5. الموظفين والمستخدمين المدنيين من المهنيين والفنيين من ذوي الاختصاص الذين يحتاج اليهم الامن العام، حسب نص المادة (21) من قانون الأمن العام.

واستكمالاً لما تقدم، فإن قوى الأمن العام تعتبر من قبيل هيئات الضبط الإدارية بما تملكه من اختصاصات ومهام متعلقة بالحفاظ على النظام العام باعتباره من أهداف الضبط الإداري.

إذ وبالرجوع إلى قانون الأمن العام، نجد بأنه أشار إلى مهام قوى الأمن العام واختصاصاتهم في هذا المجال، ومن هذه المهام [1]:

1. المحافظة على النظام والامن وحماية الارواح والاعراض والاموال.
2. منع الجرائم، والعمل على اكتشافها وتعقيبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة.
3. إدارة السجون وحراسة السجناء.
4. تنفيذ القوانين والانظمة والاوامر الرسمية المشروعة، ومعاونة السلطات العامة بتأدية وظائفها وفق احكام القانون. وبما فيها معاونة الحكام الإداريون في حفظ النظام العام كما ذكرنا سابقاً.
5. الاشراف على الاجتماعات والمواكب العامة في الطرق والاماكن العامة، وهو ما يتعلق –بطبيعة الحال– بالحريات العامة للأفراد.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن قوى الأمن العام تملك صلاحية تنفيذ هذه المهام بإرادتها المنفردة ودون اتخاذ أي أوامر من جهة معينة بالقيام بها، إذ أن رجال الأمن العام ملزمون بالقيام بهذه الواجبات بحكم طبيعة وظيفتهم.

وفي هذا الخصوص، ذهبت محكمة التمييز الاردنية في أحد اجتهاداتها إلى أن:"...، 2. المادة الرابعة من قانون الامن العام فرضت على أفراد الامن العام واجبات يقومون بها بحكم القانون ولو لم يصدر اليهم أمر رسمي بوجوب القيام بها، ومن ضمن هذه الواجبات العمل على اكتشاف الجرائم وتنفيذ القوانين والأنظمة ومراقبة وتنظيم النقل على الطرق والقيام بأية واجبات أخرى تفرضها التشاريع المرعية الإجراء.3. إن إيقاف المتهم والسيارة وسؤال سائقها عن رخصته ورخصة الاقتناء إنما تنفيذ للواجبات الرسمية التي يفرضها عليه القانون، وان قبوله للرشوة ليترك السائق ويمتنع عن تنظيم ضبط

---

(1) المادة (4) من قانون الأمن العام.

بالمخالفة التي ارتكبها يعتبر امتناعا عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم الوظيفة بالمعنى المقصود في المادة (171) من قانون العقوبات"[1].

وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه السلطة تخضع للرقابة القضائية كما سنبين لاحقاً.

ومن هنا، ولما كانت هذه الجهات سابقة الذكر (سواء الحكام الإداريون أم قوى الأمن العام) تستخدم سلطاتها في الضبط الإداري بواسطة قرارات وأوامر ضبطية منفردة، فهي تعتبر من قبيل هيئات الضبط الإداري، انطلاقاً من أن سلطات الضبط الإداري تستخدم وسائل متعددة في سبيل تحقيق أهدافها في حفظ النظام العام بعناصره المتعددة، والتي يندرج من ضمنها أنظمة الضبط الإداري، بالإضافة إلى القرارات والأوامر الضبطية الفردية. ومن جهة أخرى، إمكانية استخدام القوة الجبرية كحق التنفيذ المباشر للقرارات والأوامر الضبطية دون سبق الالتزام باللجوء للقضاء [2].

2.1.2 الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تماشياً مع مبدأ المشروعية، فإن سلطات الضبط الإداري تتطلب أن تكون الإدارة خاضعة للقانون في جميع تصرفاتها، تحت طائلة عدم مشروعيتها وبطلان ما تتخذه من قرارات. وبشكل عام، تتمثل رقابة القضاء على سلطات الادارة في هذه الظروف فيما يلي:

أولا: الرقابة على الهدف

نشير بداية إلى أن الهدف أو الغاية من القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الادارة الى تحقيقها، وهو عنصر دقيق وصعب الإثبات كونه يتعلق بنية مصدر القرار [3].

وفي ذلك فإن هنالك حد أدنى لا بد من توافره في غاية مُصدر القرار الإداري وهو ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، فكل قرار إداري لا بد من أن يهدف الى تحقيق الصالح

---

(1) تمييز جزاء رقم (87/127)، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1978، ص1592.

(2) كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، ص84.

(1) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص348.

العام وإن لم يرد نص بذلك، فإذا ابتغى مُصدر القرار الإداري خلاف الصالح العام كالانتقام في القرارات التأديبية والتحيُّز في قرارات التعيين فيكون القرار الإداري معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة وحرياً بالإلغاء.[1]

وبالإضافة الى ابتغاء تحقيق الصالح العام قد يشترط القانون صراحةً أو ضمناً وجوب تحقيق هدف معين من القرار الإداري ضمن المصلحة العامة، بحيث تتوجب مراعاة تحري تحقيق هذا الهدف عند إصدار القرار الإداري، وبحيث يكون القرار معيباً إذا لم يستهدف تحقيق الغاية المحددة في القانون وإن تحقق عن طريق آخر الصالح العام، وهذه القاعدة تسمى "قاعدة تخصيص الأهداف"[2].

وهنا، ولما كان الهدف من الضبط الإداري بشكل عام يثبت في المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، فإنه كان لا بد من الالتزام من قبل هيئات الضبط الإداري بتحقيق هذا الهدف عند استخدامها للوسائل المتاحة لها حسب الأصول والقانون، وبخلاف ذلك يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف باستخدام السلطة [3].

وتأسيساً على ما تقدم، يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات، فليس للإدرة تخطي هذا الهدف سواء كان عاما ام خاصا، فاذا استخدمت سلطتها في تحقيق أغراض بعيده عن حماية النظام العام أو سعت الى تحقيق مصلحة عامة لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فان ذلك يعد انحرافا بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص.

ثانيا : الرقابة على السبب

يقصد بسبب القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عنه والتي توحي له وتدفعه إلى اتخاذ القرار.[4]. وهذا المعنى أشارت إليه

---

(2) عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص482.

(3) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري: ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ج2، ص842.

(3) كنعان، القانون الإداري، ص302.

(4) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، ص182.

محكمة العدل العليا في أكثر من مناسبة، فقد قضت في حكم لها بأن :" الفقه والقضاء استقر على انه يشترط لصحة القرار الإداري إن يكون مستنداً إلى سبب صحيح يسوغ إصداره من حيث الواقع والقانون، إذ يجب أن يستند كل قرار إداري إلى سبب يبرر إصداره، وهذا السبب ليس مجرد حالة نفسية أو تصور فكري لرجل الإدارة والذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وعلى متخذ القرار أن يصدره استجابة لمتطلبات الحياة العملية واحتياجات المجتمع " [(1)].

ومن هنا، فإن سبب الضبط الإداري يقصد به الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعا إلا إذا كان مبنيا على أسباب صحيحة وجدية من شانها أن تخل بالنظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة : الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، وقد بسط القضاء الإداري رقابته على سبب قرار الضبط مثلما هو الحال في القرارات الإدارية الأخرى.

وعلى ذلك، ولما كانت القرارات الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري تمس الحرية العامة للأفراد وحقوقهم، فقد أخضعتها محكمة العدل العليا تحت رقابتها في نطاق صحة السبب في إصدار هذه القرارات، بحيث أكدت على وجوب أن تكون الوقائع مادية وحقيقية وملموسة.

وفي هذا الخصوص، قضت محكمة العدل العليا بأنه:" للسلطات التنظيمية ازالة اية انشاءات مؤقتة او بالية او خطرة او تشكل مكرهة صحية وذلك عملا بالمادة 64 من قانون تنظيم المدن.2- ان القرار بازالة الابنية بحجة انها تشكل مكرهة صحية لا يستند الى اساس واقعي سليم بعد ان ثبت بالكشف الحسي ان الابنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية وانما وجود الحلال في السوق هو الذي يشكل تلك المكرهة.3 -يحظر اقامة الاصطبلات والزرائب في مناطق السكن وفي المناطق التجارية وتصدر اللجنة المحلية للابنية وتنظيم المدن في عمان التصاريح اللازمة لاقامة الاصطبلات والزرائب في المواقع المخصصة لذلك في اي مشروع او تنظيم هيكلي، وعليه فان اقامة لجنة امانة العاصمة

---

(1) عدل عليا رقم 86/159، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1987، ص 1542.

سوقا جديدا للحلال وعدم اثبات المستدعين انهم قد حصلوا على رخصة باقامة الزرائب في موقع السوق القديم فليس للمستدعين حق مكتسب بهذا السوق" [1].

ثالثاً: الرقابة على الوسائل المستخدمة من قبل هيئات الضبط الإداري

يجب ان تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الاداري مشروعه، ومن القيود التي استقر القضاء على ضرورة اتباعها في استخدام الادارة لوسائل الضبط الاداري انه لايجوز ان يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق لان ذلك يعد الغاء لهذه الحريات، فالحفاظ على النظام العام لايستلزم غالبا هذا الالغاء وانما يكتفي بتقييدها. ومن ثم يجب ان يكون الحظر نسبيا، أي ان يكون قاصرا على زمان اومكان معيَّنين. وعلى ذلك تكون القرارات الادارية التي تصدرها سلطة الضبط الاداري بمنع ممارسة نشاط عام منعا عاما ومطلقا غير مشروعة [2].

ومن هنا، نرى بأن سلطات الضبط الإداري وفي معرض ممارستها لأعمالها في حفظ النظام العام يجب أن تختار الوسيلة الملائمة لذلك، بحيث لا يكفي أن تكون الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة مشروعة في ذاتها، كذلك يجب أن يكون عمل الإدارة هنا يستند على سبب صحيح، علاوة على وجوب أن تلجأ الإدارة إلى اختيار الوسيلة التي تتلائم مع سبب التدخل، ووجوب التناسب مع الظروف المادية التي دفعت الإدارة إلى استخدام وسائل الضبط، بحيث لا تلجأ إلى استخدام وسائل صارمة وقاسية لمواجهة ظروف غير خطرة، بحيث يمكن تلافيها بوسائل أقل قسوة وصرامة، إذ يجب أن لا تتقيد الحريات العامة إلا بالقدر الذي تقتضيه طبيعة الحال، وبما يتناسب مع مقتضيات النظام العام [3]. ونستند في هذا القول إلى نص المادة (9) من قانون الأمن العام بالصورة التي ذكرناها سابقاً.

رابعا: رقابة الملائمة

لايكفي ان يكون قرار الضبط الاداري جائزا قانونا او انه قد صدر بناء على اسباب جدية، انما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الادارة الوسيلة الملائمة للتدخل،

---

(1) عدل عليا رقم 85/140، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1987، ص234.

(1)عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص931.

(2) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص482.

فيجب ان لا تلجا الى استخدام وسائل قاسية او لا تتلائم مع خطورة الظروف التي صدر فيها.

وهنا فإن الوقائع التي بني عليها القرار وإن كانت موجودة وقائمة وحتى لو تم تكييفها تكييفا قانونيا سليما فان القضاء الإداري يراقب أيضا مسالة التناسب بين القرار والوقائع التي تبنى عليها بحيث يلغي القرار لعيب في السبب كلما كان هنالك عدم ملائمة ظاهر بين القرار والوقائع التي استند إليها مصدر القرار.[1]

وعليه، فإنه من الضروري ان نبين ان سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على اعمال الادارة فالاصل هو استقلال الادارة في تقدير ملائمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملائمة.

وعليه، فإن القضاء لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، وإنما يراقب كذلك ملاءمتها لسبب التدخل، بمعنى أن تتناسب شدة الإجراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام. غير أن ذلك لا يعني أن القاضي الإداري قد أصبح قاضي ملائمة بالإضافة إلى كونه قاضي مشروعية، لأنه في الحقيقة لا يراقب الملائمة إلا في الحالات التي تكون فيها عنصراً من عناصر المشروعية، ويراقب القضاء الإداري فضلاً عن ذلك عيب الاختصاص في قرار الضبط وكذلك عيب الشكل بالإضافة إلى عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق.

ونشير هنا إلى ما شرطه القضاء الإداري الفرنسي، حيث ألغى مجلس الدول قرار مدير الشرطة الذي منع تنظيم قداس في الهواء الطلق في ساحة قصر شيلوت بعد تقرير القضاء أن خطورة التجمع لا ترقى لمنعه أصلا [2].

وفي حقيقة الأمر، وبحدود علم البحث فإنه لا يوجد أي قرار قضائي لدى محكمة العدل العليا الاردني فيما يتعلق بالرقابة القضائية على شرط الملائمة في قرار الضبط

---

(3) انظر كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، ط1، (دون ناشر)، عمان، 1999، ص346-347.

(2) أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ص441.

الإداري، وبالتالي نشير هنا إلى ما تأكده النصوص القانونية، كما هو الحال عليه في المادة (9) من قانون الأمن العام، والتي تقضي بعدم الجواز لرجال الامن ان يستخدموا اطلاق النار لتفريق تظاهرة في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع او خراطيم المياه كافيا لتحقيق هذا الغرض.

خامساً: رقابة الاختصاص

تعرف قواعد الاختصاص بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة[1]، ومن ثم يعرف العيب المرتبط بهذا الركن وهو عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"[2].

وتتجلى المصلحة من تحديد قواعد الاختصاص في السماح باكتساب الموظف المختص بإجراء عمل ما بإجادة ذلك العمل وإنجازه بسرعة، ومن ناحية أخرى تساعد قواعد الاختصاص على تحديد المسؤولية، ولعل ذلك هو الذي يبرر اعتبار هذا العيب دوما عيبا متعلقا بالنظام العام[3].

وينظر إلى ركن الاختصاص بهذا المعنى من أكثر من زاوية، فلكل جهة إدارية اختصاص في موضوعات معينة لا يجوز لها تعديه إلى موضوعات أخرى وهذا ما يمكن تسميته بالاختصاص الموضوعي، ولكل جهة إدارية حدود مكانية لا يجوز لقرارها الصادر تعديها وهذا ما يُسمى بالاختصاص المكاني، ولكل شخص مدة من الزمن يكون خلالها مختصاً بإصدار القرار الإداري وهو ما يسمى عادة بالاختصاص الزماني[4].

وفي نطاق الضبط الإداري، فإن اياً من رجال قوى الأمن يجب أن يكون مختصاً بإصدار قرار الضبط الإداري بالصورة التي ذكرناها عند تحديدنا للاشخاص الذين يعتبرون من رجال قوى الأمن العام.

---

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص301.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري المصرية، صادر بتاريخ 1957/1/27، الحلو، ماجد، القضاء الإداري، (دون ناشر)، الاسكندرية، 1985، ص357.

(3) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص302

(4) حسن، عبد الفتاح، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص366-367.

وفي نطاق اختصاصات ومهام الحكام الإداريون، قضت محكمة العدل العليا بأنه:" للمحافظ بصفته مفوضاً من وزير الداخلية استناداً لأحكام المادة (37) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب وبمقتضى صلاحيته التقديرية التي لا تلزمه ببيان الأسباب حق أبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر أبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الأبعاد، وعليه فإن قرار المحافظ بصفته هذه بأبعاد المستدعي يتفق مع أحكام القانون ولا ترد عليه أسباب الطعن"[1].

كذلك أكدت محكمة العدل العليا على صحة تفويض الوزير لاختصاصه بإصدار قرار إبعاد الأجانب في قرار أخر لها جاء فيه:" لوزير الداخلية أن يفوض كل أو بعض اختصاصاته المنصوص عليها في قانون الأقامة وشؤون الأجانب لأي من الموظفين المختصين وذلك بموجب المادة 39 من قانون الأقامة وشؤون الأجانب رقم 24 لسنة 1973 كما أعطت المادة 5/ب من قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965 مدير الأمن العام الحق بتفويض خطي جميع أو بعض الصلاحيات المخولة اليه بموجب القوانين والأنظمة المرعية لأي ضابط لا تقل رتبته عن مقدم ما لم يرد نص مخالف، وعليه فإن تنسيب مدير شرطة محافظة العاصمة بإبعاد المستدعي من البلاد وإصدار محافظ العاصمة لقراره المطعون فيه بصفته مفوض عن وزير الداخلية بإبعاد المستدعي عن أراضي المملكة الأردنية الهاشمية وإعادته من حيث أتى وعدم تمكينه من العودة مرة ثانية الى البلاد وذلك بموجب صلاحياته المنصوص عليها في المادة 37 من قانون الإقامة وشؤون الأجانب يكون صحيحا ومطابقا للشكليات المنصوص عليها في المادة 37 من القانون المذكور حيث أن سلطة محافظ العاصمة سلطة تقديرية مطلقة لا يحدها الا عدم التعسف باستعمالها"[2].

سادساً: الشكل والاجراءات

إن القيمة القانونية للإجراءات و الشكليات القانونية تغدو أكثر أهمية عندما يتعلق الأمر بقرار ضبطي، لما فيه من خطر على حقوق و حريات الأفراد فقد يكون ألإجراء بسيطا في طبيعته لكنه يغدو مهما إذا خاطب حرية من الحريات، فكثيرا ما ألغى القضاء

---

(1) عدل عليا رقم 2002/334، منشورات مركز عدالة.

(2) عدل عليا رقم 97/233، منشورات مركز عدالة.

الإداري قرارات ضابطة مؤسسة على حفظ النظام العام و الآداب و الأخلاق العامة، منصبة على محلات بيع المشروبات لعدم نص القرار على تحديد المدة كشكلية منصوص عليها قانونا.

وبالتالي، يراقب القضاء مدى التزام هيئات الضبط الإداري وهي تتخذ القرار الضبطي بالإجراءات و الشكليات المحددة قانونا، فإذا جانب القرار المشروعية وقام معيبا، إذ يكون لها الفضل في تجنيب الإدارة الضابطة التسرع و الارتجال في اتخاذه، بما قد يعرض أعمالها لاحقا للرقابة القضائية، علاوة على المحافظة على صيرورة عمل الإدارة بصورة آلية [1].

وهنا نشير إلى أن الاجراءات والشكليات التي تؤثر في سلامة قرار الضابطة الإدارية هي التي لا تنقص من ضمانات حقوق و حريات الأفراد و لا تؤثر على صحة القرار في جانبه الموضوعي، بحيث يمكن التغاضي عنها أو تداركها لإصلاحها، أو تمت الإجراءات و لكن بخلافات جزئية بصورة غير جسيمة، بحيث يتغاضى القضاء عن رقابتها ولا يعتد بها كحجة في إبطال القرار الضابط [2].

وقد أخذ بذلك القضاء الإداري الفرنسي، حيث قضى بعدم الزام الإدارة بلصق طلب الترخيص بفتح محل ضار بالصحة في جميع الأمكنة التي تبعد خمسة كيلومترات عن مقر المحل، كما يقضي التنظيم المتعلق بذلك، إذ أنه إذا ثبت أن اللصق قد تم في جميع الجهات لمسافات تقريبية تسمح بالعلم بالأمر [3].

وتبسط محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على مدى توافر ركن الشكل والاجراءات في القرار الإداري بشكل عام، وهو ما يستتبعه رقابتها عليه في قرار الضاطية الإدارية، وفي هذا الخصوص فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه:" اعتبر قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية تنسيب الامين العام ورأي الاتحاد من الشروط الشكلية

---

(1) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري: قضايا التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، الكتاب الأول، ص640.

(2) بسيوني، حسن السيد، قضاء النقض الإداري، مطابع روزاليوت، القاهرة، مصر، (دون سنة نشر)، ص667.

(3) قرار مجلس الدولة الفرنسي تاريخ 1909/11/12، الطماوي، القضاء الإداري، ص677.

الجوهرية التي يجب أن تتحقق قبل صدور القرار بحل الجمعية والا كان قرار الحل معيبا من حيث الشكل الذي تطلبه المادة 16 من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية وعليه فيكون القرار المطعون فيه الصادر بحل الجمعية دون صدور تنسيب بالحل من الامين العام قد صدر دون استكمال اجراءاته الشكلية الجوهرية ولا يرد القول بأن الاشعار بالحل يقوم مقام التنسيب لان لكل منهما حكم وغاية، وبما ان عيب الشكل من العيوب التي تؤدي الى الغاء القرار الاداري فأن القرار المطعون فيه يكون حقيقا بالالغاء" [(1)].

2.2 هيئات الضبط العامة في الظروف الاستثنائية وحدود سلطاتها

تحدثنا في المبحث السابق في مسألة هيئات الضبط الإدارية العامة في الظروف العادية، وقد وجدنا أن الحكام الإداريين يقومون في بعض أعمال الضبط الإداري تحتمها الظروف الطارئة أو الاستثنائية وذلك عند حدوث حالات الكوارث الطبيعية بمجملها.

وفي ذات السياق، هنالك بعض هيئات الضبط الإدارية العامة تقوم في بعض المهام في الظروف الاستثنائية ومن أهمها رئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع، بالإضافة إلى وزير الصحة بموجب قانون الصحة.

وتأسيساً على ما تقدم، سنبحث من خلال هذا المبحث بداية مضمون الظروف الاستثنائية، ومن ثم ننتقل للبحث في هيئات الضبط الإدارية في الظروف الاستثنائية، وفي الختام نبحث في مسألة الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وذلك في المطالب الثلاثة التالية :

1.2.2 مفهوم الظروف الاستثنائية

يقوم جوهر نظرية الظروف الاستثنائية على افتراض قيام خطر جسيم وحال، يهدد كيان الدولة وأنظمتها، بحيث لا تجدي القواعد القانونية التي وضعت للظروف العادية في مواجهته، فتجد الدولة نفسها مضطرة لمخالفة هذه القوانين العادية من أجل مواجهة هذا الخطر الداهم الذي يهدد كيان الدولة.

---

(1) عدل عليا رقم 1992/119، مجلة نقابة المحامين لسنة 1993، ص1802.

وبناء على ذلك، سنقوم في هذا المبحث بالحديث حول الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية والأثار المترتبة عليها، وذلك على النحو التالي :

أولاً: الأساس القانوني للظروف الاستثنائية

أن الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية تضفي صفة المشروعية على بعض القرارات الإدارية التي تعتبر قرارات غير مشروعة فيما لو أصدرتها الإدارة في الظروف العادية، فهي عبارة عن حالات واقعية تنطوي على أثر مزدوج، حيث يتم وقف سلطان القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة، بالإضافة إلى بدء خضوع تلك القرارات لمشروعية استثنائية يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها. (1)

تتاح للدولة في ظل الظروف الاستثنائية الحرية الكافية للفحص والتبصر والرؤية فيما يصدر عنها من تدابير وتصرفات، وعند قيام حالة استثنائية تؤثر على الامن والدفاع عن الوطن، فإنه يتوجب على الدولة أن تتخذ من التدابير السريعة الحاسمة لمواجهة هذا الموقف الاستثنائي بهدف المحافظة على سلامة الدولة، وذلك انطلاقاً من أن الغاية من مبدأ المشروعية هو الحفاظ على بقاء الدولة.(2)

ومن هنا، فإن سند السلطة الاستثنائية القانوني يتمثل في التزام الإدارة بضمان حفظ الأمن والنظام من الأخطار التي تهدده، بالإضافة إلى المحافظة على انتظام سير المرافق العامة، بحيث أنه في حال أعاقت قواعد الشرعية العادية، فإنه يتحقق هذا الالتزام، وبالتالي تتحرر الإدارة منها مؤقتاً وتمتلك هذه السلطات بالقدر اللازم لدرء الخطر.(3)

علاوة على ذلك، فإن الإدارة عندما تواجه الظروف الاستثنائية فإنها لا تتحلل كلياً من النظام القانوني ومبدأ المشروعية، بل تتحلل فقط من جزء منه لا يتناسب مع ما

---

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص99.

(2) هياجنة، سعيد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1988، ص44.

(3) الغويري، أحمد عودة، القضاء الإداري الاردني، الطبعة الأولى، (دون ناشر)، 1997، ص22.

استجد من ظروف استثنائية، وهنا فإن القواعد التي تشكل عقبة أمام قدرة الإدارة على التحرك وسرعة تدخلها لمعالجة الموقف الجديد، فهي تكون غير ملزمة للإدارة، وبالتالي فإن الخروج عليها لا يمثل خروجاً على مبدأ المشروعية الإدارية، وذلك بهدف الحفاظ على المصلحة العامة ومصالح الأفراد. (1)

وهنا، يكون أساس نظرية الظروف الاستثنائية هو استمرار سير المرافق العامة ودوامها بانتظام واضطراد، وقيام السلطة الإدارية بواجباتها العامة المعروضة عليها، وبالتالي فإن من واجب السلطة الإدارية أن تواجه الظروف الاستثنائية التي من شأنها ان تعرقل سير المرافق العامة كما في الظروف العادية، وتتبع قواعد المشروعية بقدر مواجهة تلك الظروف. (2)

ثانياً: الآثار المترتبة على الظروف الاستثنائية

إن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لا يترتب عليه استبعاد الإجراءات والتدابير المتخذة في تلك الفترة من ميدان الرقابة القضائية، حيث يملك الأفراد الطعن بالإجراءات والتدابير الاستثنائية بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، والذي لم يتردد مطلقاً عن إلغاء القرارات غير المشروعة، خاصة إذا تبين تخلف أحد شروط تطبيق هذه النظرية.(3)

إضافة إلى ذلك، فإن الظروف الاستثنائية لا تهدم مبدأ المشروعية، فهو يظل قائماً في ظل هذه الظروف، ولكن نطاقه يتسع ليستوعب التغير الطارئ الذي أحدثته لتصبح الإجراءات التي صدرت أثناء قيامه مشروعة، ولا تكون كذلك لو أنها اتخذت في ظل الظروف العادية. (4)

حيث أن مدلول النظرية يتمثل في أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو

---

(1) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص54-55.

(2) هياجنة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، ص49.

(3) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص108.

(4) الغويري، القضاء الإداري الاردني، ص26.

لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف استثنائية، وبالتالي تتحلل الإدارة بشكل مؤقت من قيود المشروعية للتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص.[1]

وقد يؤدي تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إلى بعض النتائج القانونية المغايرة في نطاق المسؤولية، حيث تزول صفة الخطأ عن بعض الأفعال في الظروف الاستثنائية، فيتم إعفاء الإدارة من تحمل تبعات هذه الأفعال، بالإضافة إلى تخفيف مدى الجسامة التي تنطوي عليها بعض هذه الاخطاء، فتعتبر بعض الأخطاء أخطاءً عادية يختص بها القضاء الإداري بدلاً من القضاء العادي.[2]

وعلى الرغم مما سبق، يمارس القضاء الاداري دوراً مهماً في الرقابة على سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية مع ان هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة فقد وضع القضاء الإداري حدوداً لسلطات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية.

2.2.2 هيئات الضبط الإداري وسلطاتها في الظروف الاستثنائية

قلنا أن هيئات الضبط الإدارية العامة في ظل الظروف الاستثنائية تتمثل في رئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع، بالإضافة إلى وزير الصحة بموجب قانون الصحة العامة بالاضافة الى وزير الداخلية ايتناداً لاحكام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية رقم (22) لسنة 1996م، وسنقوم بتوضيح وتفصيل ذلك على النحو التالي:

أولاً: رئيس الوزراء

بالرجوع إلى أحكام الدستور الأردني، نجد بأنه قد عالج مسألة الظروف الاستثنائية أو الحالات الطارئة بموجب قانون ساري المفعول لمعالجة هذه الظروف، وهو ما يتمثل بقانون الدفاع الحالي رقم (13) لسنة 1992، والذي صدر بموجب المادة (124) من الدستور.

---

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص112.

(2) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري،ج2 ،ص108.

وهنا، وبموجب هذا القانون يعتبر رئيس الوزراء من هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، إذ انطلاقاً من أن جلالة الملك يمارس صلاحيته بإرادة ملكية وتكون موقعة من قبل رئيس الوزراء سنداً لنص المادة (40) من الدستور، ومن جهة أخرى فإن رئيس الوزراء يعتبر من هيئات الضبط الإداري بموجب قانون الدفاع، حيث نصت المادة (3) منه على أنه:" يناط تطبيق هذا القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها".

وهنا، فإن قانون الدفاع يعلن العمل به بموجب ارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء. وكذلك أيضاً يعلن عن وقف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

وبطبيعة الحال، فإن قانون الدفاع بمجمله يأتي في حالة حدوث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء[1].

وقد حدد قانون الدفاع اختصاصات رئيس الوزراء في هذا الجانب، والتي تشتمل على [2]:

1. وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة، وإلقاء القبض على المتشبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.
2. تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته.
3. تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.

---

(1) انظر: المادة (2) من قانون الدفاع.

(2) المادة (4) من قانون الدفاع.

4. وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.

5. منع أو حصر أو تقييد استيراد المواد أو تصديرها أو نقلها من مكان إلى آخر، وتحديد التعامل بها وحظر اخفائها أو إتلافها أو شرائها أو المقايضة عليها وتحديد أسعارها.

6. الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة وأن ينشيء عليها أعمالا تتعلق بالدفاع وأن يزيل أي أشجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها.

7. إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.

8. تحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها.

9. تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة، و أغلاق أي طريق أو مجرى ماء او تغير اتجاهه و منع حركة السير عليه او تنظيمها.

10. مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وأغلاق أماكن أعدادها.

11. منع أخذ صور أو عمل تصاميم أو خرائط لأي مكان أو شيء بعينه قد يفيد العدو ومنع الاحتفاظ بجوار هذه الأماكن والأشياء بأي أجهزة تصوير أو مواد لعمل الصور، والتصاميم والخرائط ومنع المكوث أو التأخر في مثل هذه الأماكن دون عذر مشروع.

12. إلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقعات والمواد القابلة للانفجار أو التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها أو بيعها أو شرائها أو نقلها أو التصرف بها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق محلات بيعها وخزنها.

13. منع صنع أجهزة الاتصال أو بيعها أو شرائها أو حيازتها والأمر بتسليمها وضبطها.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن رئيس الوزراء يملك تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلا للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها

وبالشروط والقيود التي يعينها [1]. وهنا تملك الجهة المفوض إليها هذه الصلاحيات والتي تضاف بطبيعة الحال إلى الصلاحيات الممنوحة إليها بموجب القوانين والأنظمة الأخرى[2]، كما هو الحال لو فوض رئيس الوزراء بعض صلاحيته للمحافظ أو مدير الأمن العام، فهنا يملك المحافظ أو مدير الأمن العام هذه الصلاحيات بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة لهم بموجب نظام التشكيلات الإدارية أو قانون الأمن العام.

ثانياً: وزير الصحة

كما هو الحال بالنسبة لرئيس الوزراء، فإن وزير الصحة يعتبر من قبيل هيئات الضبط الإداري لما يملكه من اختصاصات وصلاحيات إصدار قرارات الضبط الإدارية في الظروف الاستثنائية بموجب قانون الصحة رقم (47) لسنة 2008، وذلك فيما يتعلق في تفشي مرض وبائي في المملكة واتخاذ إجراءات الرقابة الوبائية. إذ في حال تفشى مرض وبائي في المملكة او أي منطقة فيها فعلى الوزير ان يتخذ جميع الاجراءات وبصورة عاجلة، لمكافحته ومنع انتشاره والاعلان عن هذا الوباء بوسائل الاعلام المختلفة ويتم نشر الاعلان في الجريدة الرسمية [3].

كذلك، يكون الوزير مخولاً باتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للقضاء على الوباء، وله في سبيل ذلك عزل المصابين او المعرضين للاصابة او المشكوك في اصابتهم ومنع انتقالهم واعطاء الامصال والمطاعيم والمعالجة والتفتيش واتلاف المواد الملوثة ودفن الموتى ومعاينة وسائل النقل ووضع اليد على العقارات ووسائل النقل للمدة التي تقتضيها الضرورة مقابل تعويض عادل [4].

ومن جهة أخرى، يصدر الوزير التعليمات اللازمة لفرض اجراءات الرقابة الوبائية بما في ذلك اخذ عينات مخبرية و تنفيذ اجراءات الحجر الصحي، اذا اقتضت الضرورة، لمنع تسرب الامراض الى المملكة ولمنع انتقالها الى الدول الاخرى عن طريق البر او

---

(1) المادة (3/ج) من قانون الدفاع.

(2) المادة (12) من قانون الدفاع.

(3) الفقرة الأولى من المادة (22/أ) من قانون الصحة.

(4) الفقرة (2) من المادة (22/أ) من قانون الصحة.

البحر او الجو وتنفيذ الاتفاقيات والالتزامات الدولية ذات العلاقة بهذا الشأن والتي ارتبطت بها المملكة والتزمت بتنفيذها [1].

وبالنظر إلى هذا الاختصاص الأخير نجد بأن وزير الصحة لا يملك فقط إصدار قرارات ضبط إدارية بصورة فردية، بل يمكن القول بأنه يصدر شبه أنظمة ضبط إداري وهي التي تتمثل في التعليمات الصادرة من قبله لفرض الرقابة الوبائية وما إلى ذالك من تعليمات ضرورية لمكافحة الأمراض الوبائية.

ثالثاً: وزير الداخلية

يعتبر وزير الداخلية من قبيل هيئات الضبط الإداري باعتباره يمثل الرئيس الإداري الأعلى للحكام الإداريين والعاملين بجهاز الأمن العام، إذ يملك هنا إصدار تعليمات وتوجيهات لممارسة اختصاصاتهم وصلاحياتهم الضبطية [2]. ويأتي ذلك سندا لأحكام نظام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية رقم (22) لسنة 1996 [3].

وبشكل عام، يمكن إجمال صلاحيات وزير الداخلية المتعلقة بأعمال الضبط الإداري في المهام التالية [4]:

1. اتخاذ التدابير والاجراءات الخاصة بحفظ الامن والسلامة العامة في المملكة ومنع الجريمة والعمل على الحيلولة دون وقوعها.
2. حماية الحريات العامة في حدود الدستور والتشريعات المعمول بها والعمل على تعميق الانتماء للوطن والاعتزاز به.
3. المشاركة في اعداد مشاريع خطط التنمية في المملكة ومتابعة تنفيذها.
4. الاشراف على مراكز الاصلاح والتأهيل والتفتيش عليها.
5. ترخيص الجمعيات العادية والهيئات المماثلة وتسجيلها والاشراف على الانتخابات التي تجري فيها.

---

(1) المادة (23) من قانون الصحة.

(2) انظر: شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص391.

(3) انظر المادتين (4) و(5) من نظام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية.

(4) المادة (3) من نظام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية.

6. تسجيل الاحزاب السياسية وترخيصها.
7. الترخيص بعقد الاجتماعات العامة ومراقبتها لمنع وقوع ما يخل بالامن والسلامة العامة فيها.
8. تنظيم ومراقبة عملية الاتجار بالاسلحة النارية والذخائر واقتنائها وحملها واصدار الرخص اللازمة لذلك.
9. المشاركة في وضع السياسة العامة لتنظيم السير على الطرق في المملكة واصدار التراخيص اللازمة للسواقين والمركبات.
10. تنظيم الشؤون الخاصة بالدفاع المدني والاشراف على الاعمال واوجه النشاط لمتعلقة به في جميع القطاعات
11. شراف على الانتخابات النيابية والبلدية والقروية.
12. ظر في طلبات الحصول على الجنسية الاردنية والتجنس بها والتخلي عنها اصدار التنسيبات والتوصيات المتعلقة بها.
13. شراف على شؤون الاجانب في المملكة وتنظيم دخولهم اليها او اقامتهم فيها.

وبالنظر في هذه الصلاحيات الممنوحة لوزير الداخلية نجد بأنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام العام وخاصة فيما يتعلق بحفظ الأمن والسلامة العامة، وهي بطبيعتها شبيهة لما يملكه المحافظ من صلاحيات ممنوحة له لتحقيق حماية النظام العام داخل المملكة، وهو نابع من الارتباط الوظيفي بين المحافظ والحكام الإداريين بالإضافة إلى قوى الأمن العام بشكل عام مع وزارة الداخلية، إلا أنه لا يعتبر في هذه الصلاحيات من هيئات الضبط الإدارية في الظروف الاستثنائية بل يمارسها بالظروف العادية.

3.2.2 الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة بموجب سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرا ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والاجراءات التي تتبعها السلطات الإدارية بالظروف العادية.

وفي هذه الحالة لابد ان تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ اجراءات سريعه وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي.

على ان الظرف الاستثنائي ايا كانت صورته حربا او كوارث طبيعية لا يجعل الادارة في مناى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو ان يكون الامر توسعا لقواعد المشروعية، فالادارة تبقى مسؤولة في الظروف الاستثنائية على اساس الخطأ الذي وقع منها، غير ان الخطا في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان اخر غير ذلك الذي يقاس به الخطا في الظروف العادية.

حيث ان نظام الظروف الاستثنائية من شانه المساس المباشر بحقوق وحريات الافراد التي يكفلها الدستور، فلابد ان يتدخل المشرع بتحديد ما اذا كان الظرف استثنائيا ام لا، ويتم ذلك باتباع اسلوبين : الاول ان تصدر قوانين تنظم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الاسلوب بحماية حقوق الافراد وحرياتهم لانه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء الى سلطات الظروف الاستثنائية الابعد الابعاد بينهما موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه ان هناك من الظروف الاستثنائية مايقع بشكل مفاجىء لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالاجراءات الطويلة المعتادة، بينما يتمخض الاسلوب الثاني عن وجود قوانين منظمة سلفا لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية باعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذا القوانين[1].

ويمكننا القول أن النظام القانوني الاردني يتبع الاسلوب الأول، حيث يتم إصدار قوانين تنظم سلطات الدولة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، وهو ما تؤكد عليه المادة (94) من الدستور، والمنظمة لاجراءات وشروط اصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية.

---

(1) انظر: مسكوني، صبيح بشير، القضاء الاداري، منشورات جامعة بنغازي، 1974، ص71.

وهنا سنتكلم ابتداءً في مسألة مضمون الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية ومن ثم البحث في مسألة الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

1.3.2.2 مضمون الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية

سنتناول مضمون الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية من حيث أركان القرارت الإدارية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الرقابة من حيث الاختصاص

يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من الجهة التي جعل المشرع لها حق إصداره. فيجب أن يصدر من عضو السلطة الإدارية المختص قانونا بإصداره.فإذا ما صدر من على نحو مخالف فإنه يكون معيبا بعيب الاختصاص. ويمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه (عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر)· وعيب الاختصاص هو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام، الأمر الذي يخول المحكمة إثارته من تلقاء نفسها ولو لم يثره المدعي في دعواه.

ومهما يكن من أمر، إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعمل في ظل الظروف الاستثنائية بكل طاقاته، حيث قد تقوم الإدارة بتوقيف تنفيذ قانون تشريعي معين أو تمارس بقرارات أو بتعليمات أعمالاً كان ينبغي أن تصدر بقوانين، وبالتالي فإنه يمكن للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص حتى في علاقتها بالسلطات الأخرى كالسلطة التشريعية والقضائية.[1]

ومع ذلك، فإن القرار الإداري يجب أن يكون صادراً من الجهة التي خولها القانون حق إصداره سواء أكان في الظروف العادية أم بالظروف الاستثنائية، وإلا كان معيباً بعيب

(1) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص58.

الاختصاص، أي أن الحصانة القانونية تقتصر على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المختصة، وإلا كان لمحكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها عليها.[1]

وفي هذا الخصوص، قضت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها بأنه : " ان المادة (9/ مكررة) من نظام الدفاع رقم (2) لسنة 1939 التي بنى عليها المتصرف قراره باغلاق محل المستدعي لا علاقة لها بإغلاق المحلات التي يتعاطى بها الاشخاص مهنتهم، وكذلك باقي المواد المشار اليها في أمر الدفاع رقم (7) لسنة 1971 التي فوض المتصرف باستعمال صلاحيات رئيس الوزراء المبينة فيها.

02 ان القرارات التي تصدر لتأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة ولا تملك محكمة العدل الصلاحية لنظرها هي القرارات التي تصدر عن جهة مختصة بإصدارها، أما القرارات التي تصدر عن جهة غير مختصة ولو كانت صادرة لتأمين السلامة العامة فلا تكون محصنة من الطعن بدعوى الإلغاء ".[2]

وبناء على ذلك، نجد بان محكمة العدل العليا تملك صلاحية رقابة القرارات الإدارية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية إذا كانت معيبة بعيب الاختصاص، باعتبار أن القرارات التي تصدر عن جهة غير مختصة ولو كانت صادرة لتأمين السلامة العامة فلا تكون محصنة من الطعن بدعوى الإلغاء.

ثانياً: الرقابة من حيث الشكل

إن الشكل هو المظهر الخارجي والإجراءات التي تعبر بموجبها الإدارة عن إرادتها وفقاً للقانون، وهي الشكليات في القرار الإداري إلى ضمان سير الإدارة وصيانة حقوق الإفراد· فقد يشترط القانون أن يكون القرار مكتوباً ومسبباً وموقعاً. ويعرف الفقه عيب الشكل أو الإجراء بأنه :- عدم التزام جهة الإدارة بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب

---

(1) شطناوي، تحصين القرارات الإدارية ضد الرقابة القضائية في الأردن، مجلة جامعة الملك سعود : العلوم الإدارية (1)، المجلد السابع، 1995، ص37.

(2) عدل عليا رقم 78/101، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1979، ص377.

إتباعها في إصدار القرارات الإدارية. والإجراءات الشكلية تحقق المصلحة العامة والخاصة كونها تحول دون اتخاذ قرارات ارتجالية من جانب الإدارة.

وهنا نرى بأن عيب الشكل أو الإجراء قد يكون جوهرياً يترتب على مخالفته إلغاء القرار الإداري إذا كان العيب قد أثر على جوهر القرار بحيث يعمل على تغيير ما كان مفروضا أن يكون عليه هذا الجوهر في حال إتباع الإجراءات الشكلية الصحيحة. ويكون العيب ثانويا إذا ظلت المخالفة الشكلية دون أثر على مشروعية القرار.

ومن هنا، فقد رخصت قوانين الطوارئ والدفاع للإدارة الحجر على الحريات العامة دون التقييد بقانون الإجراءات الجنائية، ودون التقييد باحترام حق الدفاع، ومن الأمثلة على ذلك ما جاء في الفقرة الرابعة من المادة (15) من الدستور الأردني، والتي تجيز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن تُفرض القانون على الصحف والنشرات المؤلفة والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.[1]

ثالثاً: الرقابة من حيث السبب

إن الوقائع المادية أو القانونية هي الدافع لاتخاذ القرار الإداري، وهي ما يمكن التعبير عنه بركن السبب. وقد كان للفقه والقضاء الإداريين تعاريف مختلفة لركن السبب، إلا أنه يقصد به بشكل عام حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما.[2]

وعليه، فإن سبب القرار الإداري في ظل الظروف الاستثنائية هو الحالة الواقعية المتمثلة في الظروف الاستثنائية، والذي يمثل المبرر الذي دفع الإدارة إلى اتخاذ إجراءها والذي دفع القضاء ايضاً إلى توسيع مجال المشروعية واعتبار الإجراء مشروعاً رغم عدم مشروعيته في الظروف العادية. [3]

وتشمل الرقابة في هذا الخصوص الرقابة على الوجود المادي للوقائع، حيث تعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار

---

(1) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص59.

(2) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الادارية، ص182.

(3) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص60.

قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري والحد الأدنى لهذه الرقابة في هذا الميدان، وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي في البداية لم يبسط رقابته على الوقائع المادية التي استندت لها الإدارة بداعي أن مجلس الدولة هو قاضي قانون وليس وقائع لكن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا الرأي وأقر رقابته على الوقائع المادية للقرار. [1]

وقد أكدت محكمة العدل العليا على فرض رقابتها على الوصف القانوني للوقائع لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية أو من جهة مطابقتها للقانون نصا وروحا وهذا التطابق المستمد من النص لا يعني سوى الوصف القانوني وفي نطاق الإجراءات التأديبية قررت المحكمة أحقيتها في تكييف الفعل المنسوب إلى الموظف مما إذا كان هذا الفعل يشكل ذنبا إداريا[2].

ومهما يكن من أمر يجب أن تقوم القرارات الإدارية على حالة واقعية وقانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصدار القرار. فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي توجد قبل إصدار القرار ويحرك الإدارة على إصداره.ولكي يكون القرار سليماً يجب أن يكون للسبب وجود مادي أو فعلي وقت صدور القرار، وان يحمل هذا السبب الوصف القانوني الذي يتطلبه المشرع. وعلى سبيل المثال يشترط حتى يكون القرار الإداري الصادر بإيقاع العقوبة الإدارية على موظف يجب أن يثبت أن الموظف ارتكب المخالفة التي تستوجب العقوبة.

وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها جاء فيه : " تجيز المادة 110 من قانون اصول المحاكمات الحقوقية للادارة ان تمتنع عن ابراز اية وثائق للمحاكم ان اصدر بشأنها رئيس الوزراء شهادة موقعة منه تشير الى ان افشائها يتنافى والمصلحة العامة وعليه فاذا كان الغرض من سوق البينة من جانب المستدعي لاثبات عدم قيامه بأية نشاطات تمس بأمن الدولة الداخلي والخارجي او الدفاع عن المملكة وان الاسباب التي بني عليها القرار لا علاقة لها بذلك، فانه لا يتسنى له اثبات

---

(1) نده، حنا، القضاء الإداري في الأردن، عمان، 1972، ص425.

(2) الزعبي، خالد، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1993، ص105.

ذلك الا بالاطلاع على هذه الاسباب الواردة في التقارير والكتب الامنية التي منع رئيس الوزراء تسليمها للمحكمة وبالتالي فيكون استماع البينة غير منتج. 4 - تنطوي الاسباب الامنية تحت اغراض الدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود بالمادة 2/125 من الدستور وان عبارة الدفاع عن المملكة يجب أن يعطي لها نفس المعنى المنصوص عليه في قانون الدفاع لسنة 1937 وهو القانون الذي حدد الاعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة وهي كل نشاط ماس بسلامة المملكة وأمنها الداخلي او الخارجي أو ضار بأي مرفق من مرافقها العامة على أساس أن فكرة المحافظة على السلامة العامة والامن العام تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في هذا القانون".[1]

رابعاً: الرقابة من حيث المحل

إن ركن المحل يتعلق بموضوع القرار ومضمونه، وتطبيقا لمبدأ المشروعية القانونية يجب أن تصدر القرارات الإدارية في حدود القانون، فإذا ما صدرت هذه القرارات مخالفة للقانون حكم القضاء بإلغائها وإنهائها. والمقصود هنا موافقة محل القرارات الإدارية للقانون. فيجب أن يوافق القرار الإداري النصوص الدستورية والنصوص التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية والتشريعات الفرعية التي تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية، وكذلك العرف والمبادئ القانونية.

فإذا ما خالف محل القرار الإداري القواعد القانونية يعتبر معيباً بعيب مخالفة القانون. وكمثال على عيب مخالفة القانون ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في قرارها الذ جاء فيه : "..... أما من حيث العقوبة فقد حددت المادة (76) من قانون نقابة المهندسين العقوبات التأديبية وليس من بينها عقوبة المنع من مزاولة العمل الاستشاري، وحيث أن هذه العقوبة ليست من العقوبات المدرجة في هذه المادة كما أن المنع لم يحدد مدة استنادا لنص المادة (76) فإن القرار يكون في غير محله من حيث العقوبة وأسباب الطعن واردة عليه مما يستوجب إلغاؤه ". [2]

---

(1) عدل عليا رقم 87/71، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1988، ص15.

(2) عدل عليا رقم 2000/318، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 2001، ص1992.

2.3.2.2 حدود الرقابة القضائية على سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية

مما سبق ذكره في الفرع الأول، فإن القضاء الاداري يمارس دورا مهما في الرقابة على سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية مع ان هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة فقد وضع القضاء الاداري في فرنسا ومصر حدودا لسلطات الضبط الاداري في ظل الظروف الاستثنائية، حتى لاتتعسف الادارة في استعمال سلطاتها تلك او تنتهك حقوق وحريات الافراد[1].

وفي هذا المجال لايجوز ان تستخدم الادارة سلطاتها الاستثنائية دون ضابط، كما ان التوسع في استخدام سلطات الضبط الاداري يجب ان يكون بالقدر اللازم لمواجهة خطورة الظرف الاستثنائي وان تتحدد ممارسة هذه السلطات بمدة الظرف الاستثنائي ولا يجوز ان تستمر فيه لمدة تزيد عن ذلك.

وقد قطع القضاء الإداري في فرنسا ومصر شوطاً كبيراً لتحديد معالم نظرية الظروف الاستثنائية، بحيث وضعت شروط الاستفادة من هذه النظرية وبسطت الرقابة على الادارة في استخدام صلاحياتها الاستثنائية حماية لحقوق الافراد وحرياتهم، وهذه الشروط هي [2]:

1. وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة سواء تمثل هذا الظرف بقيام حرب او اضطراب او كارثة طبيعية.
2. ان تعجز الادارة عن اداء وظيفتها باستخدام سلطتها في الظروف العادية فتلجا لاستخدام سلطتها الاستثنائية التي توفرها هذه النظرية.
3. ان تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي فلايجوز للادرة ان تستمر في الاستفاده من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على مدة الظرف الاستثنائي.
4. ان يكون الاجراء المتخذ متوازنا مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود مايقتضيه.

---

(1) علي، احمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، 1978، ص129.

(2) المرجع نفسه، ص 192.

وللقضاء الاداري دور مهم في الرقابة على احترام الادارة لهذه الشروط وهو مايميز هذه النظرية عن نظرية اعمال السيادة التي تعد خروجا على مبدا المشروعية ويمنع القضاء من الرقابة على الاعمال الصادرة استنادا اليها.

ومهما يكن من أمر فقد أخضع القضاء الإداري الأردني متمثلاً بمحكمة العدل العليا أعمال الضبط الإداري الصادرة بالظروف الاستثنائية لرقابته، وهو ما يتجلى بالعديد من القرارات الصادرة من قبل محكمة العدل العليا في هذا الخصوص(1)، إلا أن مسألة إعلان حالة الضرورة هي من المسائل المتعلقة بأعمال السيادة وخاصة تلك المتعلقة بصدور الأحكام العرفية، نظراً لصدورها بإرادة ملكية، وهو ما أكدت عليه محكمة العدل العليا في كثير من قراراتها ومن ضمنها:" تعليمات الإدارة العرفية للشؤون المالية والاقتصادية رقم 2 لسنة 1967 قد صدرت استنادا للمادة 125 من الدستور التي أناطت بجلالة الملك المعظم عند إعلان الاحكام العرفية أن يصدر بارادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به......، وتطبيقا لاحكام المادة الخامسة من تعليمات الادارة العرفية للشؤون المالية والاقتصادية رقم 2 لسنة 1967 فان محكمة العدل العليا لا تختص بالنظر في الدعاوي التي موضوعها الطعن بقرارات لجنة الامن الاقتصادي التي تولت فيها معالجة ما عرض عليها من القضايا والمسائل المالية والاقتصادية والمصرفية للمحافظة على الامن المالي والاقتصادي لاغراض الدفاع عن المملكة باعتبار الامن المالي والاقتصادي في الحالات الطارئة التي استلزمت اعلان الاحكام العرفية من الركائز التي يعتمد عليها هذا الدفاع بالمعنى العام لهذه العبارة في حين انها تختص بالنظر بالطعن في القرارات التي لا علاقة لها بأغراض الدفاع عن المملكة او التي تعالجها القوانين العادية بصورة مرضية وعليه فاذا كانت القوانين العادية – قانون الشركات او قانون التجارة او القانون المدني – لا تعالج

---

(1) نشير هنا إلى أنه قد تم وقف العمل بالاحكام العرفية، إلا ان ذلك لا يمنع من التطرق وذكر الاحكام القضائية المتعلقة بها في اشكالية قرارات هيئات الضبط الإداري الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، وخاصة أنه لا يوجد تطبيقات قضائية لدى محكمة العدل العليا سوى ما تطرقت إليه في هذه الحالات.

الوضع الذي اوجب صدور قرار لجنة الامن الاقتصادي معالجة مرضية فضلا عن ان مثل ذلك الوضع يتطلب السرعة في فصل الامر – في حين ان اللجوء الى المحاكم العادية يؤدي الى اطالة أمد النزاع لسنوات عديدة – فيكون القرار موضوع الطعن قد صدر متفقا مع أحكام المادة الخامسة من تعليمات الإدارة العرفية المذكورة مما يحصنه من الطعن بالإلغاء الأمر الذي يكون معه الدفع بعدم الاختصاص مقبولا والدعوى مستوجبة الرد شكلاً " [(1)].

وكذلك، قضت محكمة العدل العليا بأنه:" للملك ان يصدر بمقتضى ارادة ملكية اية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن احكام اي قانون معمول به وذلك عملا بالفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور 0 02 اعمالا للمادة الثالثة من تعليمات الادارة العرفية لشؤون الارض المحتلة رقم 1 لسنة 1980 فان اللجنة العليا لشؤون الارض المحتلة تتولى تقدير الموقف العام في الارض المحتلة ورسم السياسة العامة للدولة فيما يتعلق بها، كما تنظر اللجنة في جميع القضايا والشؤون الاقتصادية والمالية والادارية والاجتماعية التي تنشأ في الارض المحتلة وتفصل فيها على الوجه والشروط التي تراها مناسبة لتأمين المصلحة العامة وخدمة المواطنين وذلك بصرف النظر عن احكام اي تشريع اخر ولا تكون قراراتها خاضعة للطعن أمام أي مرجع قضائي أو اداري اخر " [(2)].

وعلى الرغم من ذلك، فإن القرارات الصادرة بموجب الأحكام العرفية وتطبيقها يكون محلاً للطعن أمام الجهات القضائية، وهو ما اكدت عليه محكمة العدل العليا في الكثير من قراراتها، ومنها ما قضت به في إحدى الدعاوى بأن :"1- استقر الاجتهاد على ان حكم المادة 20 من تعليمات الادارة العرفية الذي منع محكمة العدل العليا من رؤية الطعون بكافة القرارات الادارية الواردة في المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم باستثناء بعضها سواء كانت صادرة لغايات الدفاع عن المملكة او لغير ذلك هو نص غير دستوري لا يعمل به الا عندما تكون الغاية من القرار الاداري الدفاع عن المملكة فاذا

---

(1) عدل عليا رقم 90/202، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، ص781.

(2) عدل عليا رقم 1987/125، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1989، ص1182.

كانت الاسباب التي بني عليها القرار الاداري تتعلق بالاغراض المنصوص عليها في المادة 125/2 من الدستور فلا تكون محكمة العدل العليا مختصة بالنظر في الدعوى اما اذا كانت تلك الاسباب لا علاقة لها بهذه الاغراض تكون محكمة العدل مختصة بالنظر فيها. 2 – لا تملك المحكمة الزام الادارة بابراز التقارير والوثائق وكتب الجهات الامنية المتعلقة بنشاط المستدعين اذا كانت المصلحة العامة تقضي عدم افشاء مضمونها وصدرت بذلك شهادة عن رئيس الوزراء بمقتضى احكام المادة 110 من قانون اصول المحاكمات الحقوقية. 3 – ان الاسباب الامنية تنطوي تحت اغراض الدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود من المادة 125/2 من الدستور ذلك لان عبارة الدفاع عن المملكة الواردة في هذه الفقرة يجب ان يعطي لها نفس المعنى المنصوص عليه في قانون الدفاع سنة 1935 وهو القانون الخاص الذي حدد الاعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة وهي كل نشاط ماس بسلامة الدولة وامنها الداخلي او الخارجي او ضار باي مرفق من مرافقها العامة وذلك على اعتبار ان فكرة المحافظة على السلامة العامة والامن العام هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على اساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في هذا القانون وسندا لذلك فان محكمة العدل لا تكون مختصة بالنظر بدعوى المستدعين اعمالا للمادة 20 من تعليمات الادارة العرفية لسنة 1967 الصادرة بمقتضى الفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور الذين انهيت خدماتهم من جامعة اليرموك بمقتضى القرار الصادر عن مجلس التعليم العالي " [(1)].

وهنا، نجد أن قضاء محكمة العدل العليا اعتبرت اعلان حالة الطوارئ وصدور الأحكام العرفية وما يستتبعه من إعمال قانون الدفاع من أعمال السيادة وغير خاضعة لأي رقابة قضائية، إلا أنه استثنى من هذه الأعمال تلك التي تصدر تطبيقاً لقانون الأحكام العرفية، كالقبض والاعتقال والاستيلاء، وفي ذلك تخفيف من حدة هذه الأحكام العرفية على الحقوق والحريات العامة لمواطني الدولة.

واستكمالاً لما تقدم، فقد قضت محكمة العدل العليا في مناسبات عديدة إخراج بعض الأفعال المرتكبة من قائمة الأفعال المخلة بالأمن والنظام العام، وهو ما لا

---

(1) عدل عليا رقم 86/115، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1988، ص1483.

يغيراستعمال الإدارة لصلاحياتها الضبطية في الظروف الاستثنائية، بحيث أبطلت بعض القرارات الصادرة عن قانون الدفاع في هذا الشأن.

ومن قبيل هذه الأحكام، القرار الصادر من محكمة العدل العليا والذي جاء فيه:" تنص المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 الصادر استنادا للمادة الرابعة من قانون الدفاع لسنة 1935 على أن لرئيس الوزراء بأمر يصدره في هذا الشأن أن يوعز بتوقيف أي شخص وله أن يأمر بالاحتفاظ بذلك الشخص تحت الحراسة أو باخلاء سبيله بموجب شروط تتعلق بمحل اقامته أو بلزوم حضوره الى دائرة الشرطة لاثبات وجوده لديها أو بغير ذلك من الشروط، وقد فوض رئيس الوزراء صلاحياته هذه الى وزير الداخلية والمحافظين ومتصرفي الالوية بموجب أمر الدفاع رقم 7 لسنة 1971. 2 – ان صلاحية المحافظ وفقا للمادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع العام رقم 2 لسنة 1939 مقيدة بالتوقيف او الاحتفاظ بالشخص عند مسيس الحاجة لتأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة ويخضع الاجراء الذي يتخذه لتقدير محكمة العدل العليا من حيث الوقائع التي دعت الى اصداره بحيث يحل تقدير المحكمة للاسباب التي اعتبرها تهديدا لتلك السلامة بالوسائل التي تراها ملائمة لمنع الاخلال محل تقدير المحافظ. 3 – يكون قرار المحافظ بتوقيف المستدعي بعد ان قررت محكمة الاستئناف الافراج عنه بكفالة لوجود مصالحة بين الطرفين ولا تزال محاكمة المستدعي جارية لدى محكمة الجنايات الكبرى مخالفا للقانون حقيقا بالالغا"[(1)].

كذلك قضت محكمةالعدل العليا بأنه:" ان قانون الدفاع الذي صدر نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 بالاستناد اليه هو قانون استثنائي لا تجيز المادة الرابعة منه القبض على الاشخاص وتوقيفهم واغلاق محلاتهم الا اذا صدرت عنهم افعال ماسة بالسلامة العامة للمملكة والدفاع عنها الامر الذي يقتضي تطبيقه بحذر وعلى اضيق نطاق على الوقائع التي لا يشك في انها تمس بأمن الدولة والسلامة العامة للمملكة. 2– ان عرض لقطات من أفلام جنسية منافية للاداب والاخلاق على شاشة السينما التي يديرها المستدعي لا يمس السلامة العامة للملكة والدفاع عنها بالمعنى المقصود بالمادة التاسعة مكررة من

---

(1) عدل عليا رقم 90/42، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، ص71.

نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939، انما يشكل جرما جزائيا يعاقب مرتكبوه بالعقوبة المنصوص عليها بالمادة الثامنة من قانون مراقبة اشرطة السينما رقم 52 لسنة 1951 وللقاضي اغلاق السينما كعقوبة تبعية" [1].

وفي قرار أخر لها، قضت محكمة العدل العليا بأنه:" 2- استقر قضاء محكمة العدل العليا في بسط رقابتها على اوامر الدفاع التي يطعن فيها فان وجدت انها صادرة من اجل تأمين السلامة العامة او الدفاع عن المملكة اعتبرتها نهائية محصنة من الطعن أما اذا كانت لا تتصل بالسلامة العامة او الدفاع عن المملكة نظرت الدعوى واصدرت حكمها بالطعن لان دولة رئيس الوزراء مقيد باصدار اوامر الدفاع بنطاق تأمين السلامة العامة للمملكة فقط فاذا تجاوزها يكون قد تجاوز الصلاحية المخولة له ويكون الامر معيبا لمخالفته القانون. 3 – ان تواجد الخردة داخل حدود امانة عمان الكبرى ليس من شأنه المساس بالسلامة العامة او الدفاع عن المملكة بالمعنى الذي اراده المشرع بنظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939" [2].

ومن جهة أخرى أصدرت محكمة العدل العليا العديد من الأحكام القضائية التي أبطلت بعض الإجراءات المتخذة بموجب قانون الدفاع سواء لمخالفتها للغاية المنشودة منه والتي تتمثل في الحفاظ على النظام العام، أو لصدورها ممن لا يملك الاختصاص بإصدارها.

وفي هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه:" لا يوجد في قانون الدفاع ولا في الانظمة الصادرة بموجبه اي نص ينيط برئيس الوزراء صلاحية مصادرة الاموال بغية التعويض على المتضررين من اي حادث، وان هذا الامر من اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي فان امر الدفاع القاضي بالاستيلاء على اموال شخص انما هو اجراء في حقيقته مصادرة اموال ذلك الشخص وان في هذا القرار تجاوز على السلطة القضائية ينحدر به الى درجة الانعدام، وبناء على ذلك فان الحكومة ملزمة باعادة ما قبضته لانها لا تملك حق مصادرتها وبيعها" [3].

---

(1) عدل عليا رقم 89/197، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، ص59.

(2) عدل عليا رقم 88/190، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، ص63.

(1) عدل عليا رقم 86/127، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1988، ص1666.

كذلك، قضت محكمة العدل العليا ببطلان بعض الاجراءات الصادرة بموجب حالة الطوارئ اذا لم يكن مصدر الاجراء مفوضاً باتخاذه، أو في حال تجاوز حدود هذا التفويض، وبخلاف ذلك قضت بصحة هذه الاجراءات اذا تبين أنها تتطبق مع نصوص التشريعات المعمول بها" [1].

وفي المقابل، أقرت محكمة العدل العليا بعض القرارات التي تصدرها هيئات الضبط الإدارية في الظروف الاستثنائية لمواجهة بعض الأفعال التي تخل بالنظام العام وأمن المملكة.

حيث قضت هنا محكمة العدل العليا بأنه: " اذا قام محافظ العاصمة بناء على شكوى مقدمة اليه، باجراء تحقيقات بحق المستدعي تبين له منها أن هذا الشخص قد قام بأفعال تمس الاخلاق العامة وتؤدي الى ايجاد فتنة بين عشيرة المستدعي وعشيرة الامرأة المشتكية حيث أن هذه الحالة من شأنها المساس بالسلامة العامة والامن العام، فان محافظ العاصمة بالاستناد الى التفويض المعطى له من رئيس الوزراء بموجب أمر الدفاع رقم 7 لسنة 1971 يملك الصلاحية لتطبيق حكم المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 وتوقيف المستدعي حتى اشعار آخر" [2].

كذلك، قضت محكمة العدل العليا رد الدعوى مع عدم التأثير على أي ادعاء بالتعويض طبقاً لأحكام نظام الدفاع والذي يقضي بإجازة تأمين السلامة العامة من قبل رئيس الوزراء والاستيلاء على أية أموال واتلافها ويكون لصاحب هذه الاموال حق الحصول على تعويض عنها. إذ جاء في هذا القرار لمحكمة العدل العليا بأن:" المادة الثانية من نظام الدفاع العام رقم 2 لسنة 1939 الصادر بمقتضى المادة الرابعة من قانون الدفاع قد اجازت لرئيس الوزراء تأمينا للسلامة العامة ان يأمر بالاستيلاء على اية اموال واتلافها، ويكون لصاحب هذه الاموال حق الحصول على تعويض عنها. وينبني على ذلك ان هذه الصلاحية التي لرئيس الوزراء اصبح من حق الحاكم العسكري العام ممارستها

---

(2) انظر قرار محكمة العدل العليا رقم (61/12)، المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1961، ص195.

(3) عدل عليا رقم 75/8، المشنور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1975، ص597.

استنادا للمادة الثانية من تعليمات الادارة العرفية لسنة 1967. 2 – حيث ان محكمة العدل العليا قد سبق لها ان قررت بأن امر الحاكم العسكري العام فيما يتعلق باغلاق محلات الفليبرز والغاء رخصها قد صدر لاغراض السلامة العامة، فان ما يترتب على ذلك ان مصادرة ماكنات الفليبرز واتلافها تكون مصادرة لاغراض السلامة العامة أيضا على اعتبار أن التابع تابع لا يفرد في الحكم. 3 – إن أوامر الحاكم العسكري العام التي تصدر لأغراض السلامة العامة والدفاع عن المملكة تعتبر نهائية ولا تخضع للطعن" (1).

كذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه:"2– تندرج الاسباب الامنية تحت اغراض الدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود في المادة 2/125 من الدستور لان عبارة الدفاع عن المملكة الواردة في هذه الفقرة يجب أن يعطي لها نفس المعنى المنصوص عليه في قانون الدفاع لسنة 1935 وهو القانون الخاص الذي حدد الاعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة. 3 – يستفاد من نصوص قانون الدفاع لسنة 1935 ان الاعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة تشمل اي نشاط ماس بسلامة الدولة وامنها الداخلي والخارجي او ضار بأي مرفق من مرافقها العامة وذلك على اعتبار ان فكرة المحافظة على السلامة العامة والامن هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على اساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون" (2).

ومما سبق كله، نجد بأن هيئات الضابطة الإدارية عندما تقوم بمهامها في حالة الظروف الاستثنائية تكون خاضعة للرقابة القضائية بمجملها، والتي كانت قد صدرت بموجب قانون الدفاع أو الأحكام العرفية والذي أوقف العمل بهما، وهو ما أكدت عليه محكمة العدل العليا في الكثير من قراراتها كما رأينا. وهذا الحكم ينطبق بطبيعة الحال على هيئات الضبط الإدارية العامة، أما فيما يتعلق بهيئات الضبط الخاصة فإننا سنتحدث عنها بالتفصيل بالفصل الثالث من هذه الدراسة.

---

(1) عدل عليا رقم 73/75، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1974، ص553.

(2) عدل عليا رقم 87/148، منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، ص32.

الفصل الثالث

هيئات الضبط الإداري الخاصة

ذكرنا في الفصل الأول من هذه الدراسة أن الضبط الإداري الخاص يقصد به قيام سلطة إدارية معينة بممارسة اختصاص محدد من قبل المشرع لتنظيم بعض أوجه النشاط بغية تحقيق أهداف معينة، و قد تدخل هذه الأهداف ضمن الغايات العامة للضبط الإداري كالإجراءات المتعلقة بالرقابة على المحلات الخطرة أو المضرة بالصحة العامة.

وقد تخرج أهداف الضبط الخاص عن نطاق أهداف الضبط الإداري العام، إذ أنه لا يهدف إلى تحقيق أهداف مغايرة لأهداف الضبط الإداري العام، بل أنه يسعى إلى تحقيق نفس الأهداف، ولكن وفقا لنظام قانوني خاص يتعلق بهيئة أو إدارة خاصة تمارس اختصاصا محددا، وذلك وفقا للقاعدة القانونية التي تحكم نشاطها.

وفي النظام القانوني الأردني، نجد بأن المشرع الأردني قد منح العديد من الهيئات الإدارية سلطة الضبط الإداري الخاص، بحيث تقوم على تحقيق أهداف الضبط الإدراي والمتمثلة بحفظ الأمن والصحة والسكينة العامة.

ومن خلال هذا الفصل، سنتطرق إلى أهم هيئات الضبط الإداري الخاصة، والتي تستمد صلاحياتها من الأنظمة والقوانين الموضوعة مسبقاً لتنظم عمل هذه الهيئات من جهة، ومن جهة أخرى تنظم أمور المرافق العامة في الدولة والمحافة على الأمن والصحة والسكينة، وهذه القوانين تتمثل في قانون البيئة وقانون الصحة وقانون السير وقانون الجمارك، والتي سنفصلها ونوضحها في ضوء تنظيمها لهيئات الضبط الإداري التابعة لها، وذلك في المباحث التالية:

1.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون البيئة

2.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون الصحة

3.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون السير

4.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون الجمارك

1.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون البيئة

تتمتع هيئات الضبط الإداري في الاردن بصلاحيات خاصة لحماية البيئة، وذلك استكمالاً لتحقيق أهداف الضبط الإداري العامة والمتمثلة في المحافظة على النظام العام، وتتبع هذه الصلاحيات من النصوص التشريعية الخاصة بحماية عناصر البيئة، والتي تتمثل في قانون حماية البيئة [1].

وقد استهل قانون حمياية البيئة وتوضيح بعض المفاهيم الخاصة بالبيئة وحمايتها، فقد اشار في المادة الثانية منه إلى مفهوم حماية البيئة، وذلك بالقول بأنها:" المحافظة على مكونات البيئة وعناصرها والارتقاء بها ومنع تدهورها او تلوثها او الاقلال منها ضمن الحدود الآمنة من حدوث التلوث وتشمل هذه المكونات الهواء والمياه والتربة والاحياء الطبيعية والانسان ومواردهم".

كما اشارت ذات المادة إلى مفهوم البيئة ذاتها وعناصرها، والتي تشتمل على الماء والهواء والأرض، والتي تمثل في مجملها المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وتفاعلات أي منها وما يقيمه الانسان من منشآت فيه.

وقد أناط قانون حماية البيئة مهمة الحفاظ على البيئة وما يستتبعها من قضايا وشؤوون بيئية، إضافة إلى مهمة إصدار الأنظمة والتعليمات الكفيلة لتحقيق أهداف وغايات هذا القانون لوزارة البيئة [2].

وعلى هذا النحو، تستخدم سلطات الضبط الإداري البيئي اجراءات وتدابير متعددة ومتنوعة لحماية عناصر البيئة، وهي اجراءات تتفاوت في شدتها ما بين الترهيب والترغيب، ويمكن إجمال أهم هذه الاجراءات على النحو التالي [3]:

---

(1) قانون حماية البيئة رقم (52) لسنة 2009.منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2006/10/16، ص4037.

(2) المادة (3) من قانون حماية البيئة.

(3) انظر في هذا الخصوص: كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، ص90 وما بعدها.

الحظر: فقد يلجأ المشرع في تشريعات البيئة إلى حظر أو منع القيام ببعض الأعمال أو النشاطات أو التصرفات الضارة بالبيئة، بالإضافة إلى الزام المواطنين بالقيام بعمل ايجابي معين، وبالتالي يتوجب هنا قيام الأفراد بممارسة حرياتهم في هذا النطاق، تحت طائلة مخالفة القانون والأنظمة وبالتالي تحملهم للمسؤولية الجزائية.

الإلزام: وهو اجراء ضبطي يقصد به الزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل ايجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها أو الزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوث إن أمكن ذلك.

الترخيص: يتطلب التنظيم الظبطي في حال كان لنشاط الأفراد أو المنشآت تأثير بيئي ولتنظيم هذا النشاط الحصول مسبقاً على اذن السلطات المختصة، ومبرر ذلك تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مقدماً في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة النشاط بشكل غير آمن، وبالتالي يكون الهدف من الترخيص أزالة المواد التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع وبالتالي يخضعه لنظام الترخيص المسبق.

الإبلاغ: ويقصد به في مجال حماية البيئة الزام الأفراد والمشروعات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ذا تأثير بيئي بإخطار السلطة الإدارية مقدماً قبل بدء ممارسة النشاط لكي تكون هيئة الضبط على علم بالنشاط، وهذا يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المخطر عنه أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع من اضراره بعناصر البيئة وتجعل ممارسته في العلن، وبالتالي تحافظ على مصلحة الدولة والأفراد معاً.

وبناءً على ما تقدم، سنقوم فيما يلي بتوضيح وتفصيل هيئات الضبط الإداري الخاصة بموجب قانون حماية البيئة الاردني على النحو التالي:

السلطة المختصة بتنفيذ قانون حماية البيئة والمهام الموكولة إليها:

قلنا أن وزارة البيئة هي السلطة المختتصة بموجب القانون في حماية البيئة وعناصرها بشكل مستدام، وقد أوكل لها قانون حماية البيئة مجموعة من المهام والاختصاصات لتحقيق هذه الأهداف، ومن هذه المهام المتعلقة بالضبطية الإدارية والتي

تتعلق بصورة مباشرة في الحريات العامة للأفراد، وتقييدها بهدف حماية البيئة وعناصرها، والتي نوردها على النحو التالي [1]:

1. إصدار التعليمات البيئية اللازمة لحماية البيئة وعناصرها وشروط اقامة المشاريع الزراعية والتنموية والتجارية والصناعية والاسكانية والتعدينية وغيرها وما يتعلق بها من خدمات للتقيد بها واعتمادها ضمن الشروط المسبقة لترخيص أي منها او تجديد ترخيصها وفق الاصول القانونية المقررة.
2. المراقبة والاشراف على المؤسسات والجهات العامة والخاصة بما في ذلك الشركات والمشاريع لضمان تقيدها بالمواصفات البيئية القياسية والمعايير والقواعد الفنية المعتمدة. وإعداد خطط الطوارئ البيئية.
3. الموافقة على انشاء المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية وادارتها ومراقبتها والاشراف عليها.
4. إعداد لائحة تداول المواد الخطرة والنفايات: حيث أنه واستكمالاً للمهام الموكولة لوزارة البيئة في وضع الخطط والدراسات الهادفة للمحافظة على البيئة وتطبيق سليم لقانون حماية البيئة لتحقيق الأهداف المرجوة منه، فقد أشار قانون حماية البيئة إلى اختصاص وزارة البيئة في وضع أسس تداول المواد الضارة والخطرة على البيئة وجمعها وتصنيفها وتخزينها ونقلها واتلافها والتخلص منها.

وهنا وفي حال اكتشاف أي نفايات خطرة تم ادخالها للمملكة او تم ادخال أي ملوثات للبيئة بصورة غير مشروعة تقوم وزارة البيئة بصفتها سلطة ضبط إدارية تعمل الوزارة وبالتنسيق مع الجهات المعنية على اعادتها لمصدرها على حساب الجهة التي ادخلتها للمملكة وتحميلها الغرامات والنفقات والخسائر التي تعرضت لها المملكة.

5. تحديد مصادر الضجيج ومواصفات الحد الاعلى لتلك المصادر ومتطلبات الالتزام.

وقد سبق وأن اشرنا في موقع سابق من هذه الدراسة إلى أن حفظ النظام العام يكون في الأماكن العامة، كالطرق والميادين، ولا يتدخل في الأماكن الخاصة إلا إذا

---

(1) انظر المادة (4) من قانون حماية البيئة.

تجاوز ما بداخلها إلى الخارج، كحالة الضجيج، وقد أكد على ذلك قانون حماية البيئة، وما صدر بموجبه من تعليمات للوقاية والحد من الضجيج.

فقد أكدت عل ذلك المادة (12) من قانون حماية البيئة. وفي سبيل تفعيل وتنظيم هذه المسألة، فقد أناط القانون إلى وزارة البيئة مهمة إصدار تعليمات للحد والوقاية من الضجيج، وقد صدرت وفقاً لذلك تعليمات الوقاية والحد من الضجيج لسنة 2003.

وقد حددت هذه التعليمات صور من الضجيج والذي يمنع القيام به، وذلك بموجب المادة (5) من هذه التعليمات، وتتمثل صور وحالات الضجيج الممنوعة بموجب القانون:

1. اطلاق الزوامير او الاجراس أو أي جهاز منبه باستثناء الحالات الطارئة والحالات التي يسمح بها القانون.
2. استخدام مكبرات الصوت في حفلات الاعراس المقامة في المناطق المفتوحة.
3. إصدار ضجيج من قبل صالات الافراح المغلقة بشكل يؤثر على المجاورين.
4. تشغيل اجهزة الراديو والتلفزيون او أية اجهزة مشابهة من شانها ازعاج المواطنين.
5. القيام باعمال الانشاءات التي تستخدم معدات مسببة للازعاج كالخلاطات والرجاجات وما شابهها بين الساعة الثامنة مساء والسادسة صباحا، باستثناء الحالات التي يوافق عليها الوزير بناء على تنسيب الامين العام.
6. استمرار العمل فيالمناطق الحرفية التي يوجد فيها تجمعات سكنية ما بين الساعة التاسعة مساء ولغاية الساعة السادسة صباحا بالتوقيت الصيفي، وما بين الساعة الثامنة مساء والساعة السابعة صباحا بالتوقيت الشتوي.

وقد أشار قانون حماية البيئة خلفاً لما تقدم إلى العقوبة المترتبة على مخالفة هذه التعليمات، والتي تتمثل بالحبس والغرامة. وكذلك تمتد هذه العقوبة لتشمل معاقبة صاحب المركبة او الآلية او الشخص الذي يتسبب باحداث ضجيج بالغرامة المالية.

ونلاحظ من خلال ما تقدم من بعض المهام الموكولة لوزارة البيئة تتعلق في ضوابط إدارية لتحقيق أهداف قانون حماية البيئة وما تشتمله البيئة من عناصر، وبشكل مستدام،

ويضاف إلى هذه المهام صلاحيات أخرى تهدف إلى حماية البيئة، إلا أنها لا تتعلق بضوابط إدارية متصلة بنشاط الأفراد.

الطبيعة القانونية للأعمال الصادرة من موظفي وزارة البيئة ومديرية التفتيش والرقابة البيئية في الوزارة:

انطلاقاً من الصفة الضبطية لبعض اختصاصات ومهام وزارة البيئة لتحقيق أهدافها وغايات قانون حماية البيئة، فقد منح القانون بعض موظفي وزارة البيئة يسميهم وزير البيئة صفة الضابطة العدلية، وذلك بناء على تنسيب الامين العام صفة الضابطة، وهؤلاء الموظفين لهم الحق في الدخول الى أي محل صناعي او تجاري او حرفي او زراعي او أي منشأة او مؤسسة او أي جهة اخرى يحتمل تأثير انشطتها باي صورة من الصور على عناصر البيئة ومكوناتها للتأكد من مطابقتها ومطابقة اعمالها للشروط البيئية المقررة [1].

وفي سبيل تفعيل هذا الاختصاص الضبطي، فقد صدر بموجب قانون حماية البيئة نظام الرقابة والتفتيش البيئي رقم (65) لسنة 2009، وذلك بهدف الرقابة على المنشآت للتحقق من مدى التزامها بأحكام القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى أي منهما بما يحد من التلوث البيئي، بالإضافة إلى تنظيم اجراءات التفتيش البيئي.

وبموجب هذا النظام، تقوم مديرية التفيش البيئي بزيارات ميدانية للمنشآت، بهدف الوقوف على أي نشاط من شأنه احداث تلوث بيئي والاجراءات المتخذة بشأنه، وقد حدد النظام مفهوم المنشأة في المادة الثانية منه، وذلك بالقول أن المنشأة هي:" أي محل صناعي او تجاري او حرفي او زراعي او خدمي او أي مؤسسة عامة او خاصة او مستشفى او مركز طبي بما في ذلك الشركات والمشاريع والاراضي والابنية والمعدات وخدمات البنية التحتية وغيرها من الجهات التي من شأن انشطتها احداث تلوث بيئي".

---

(1) انظر: المادة (7) من قانون حماية البيئة.

المخالفات البيئية وعقوباتها

لم يقتصر قانون حماية البيئة على وضع أنظمة وتعليمات بهدف حماية البيئة وعناصرها بشكل مستدام، وبصورة تضمن سير وتنفذ قانون حماية البيئة بالصورة الواجبة، بل استتبع ذلك بوضع عقوبات على مخالفة أحكام قانون حماية البيئة وما يصدر بموجبه من أنظمة وتعليمات.

وتختلف هذه العقوبات باختلاف المخالفات المرتكبة من قبل المواطنين، وكذلك الأشخاص أو الهيئات والمنشآت المذكورة في بعض النصوص الخاصة في الأنظمة والتعليمات الخاصة في حماية البيئة. وسنقوم بتوضيح هذه المخالفات على النحو التالي:

أولاً: المخالفات والعقوبات المتعلقة بحماية المياه والبيئة البحرية: تشتمل حماية البيئة على حماية الحياة المائية في الدولة، وبذلك فقد نص قانون حماية البيئة على عقوبات يتم انزالها في أي شخص يقوم بافعال ضارة بالبيئة البحرية أو المياه الإقليمية للاردن.

فقد نصت المادة (9) من قانون حماية البيئة على عقوبة الحبس والغرامة على ربان الباخرة او السفينة او الناقلة او المركب الذي تم طرح او سكب من أي منها مواد ملوثة او تفريغها او القائها في المياه الاقليمية للمملكة او منطقة الشاطئ. بالاضافة إلى الزامه على ازالتها خلال المدة التي تحددها المحكمة المختصة، تحت طائلة ازالتها من قبل وزارة البيئة على نفقة المتسبب ومضافاً إليها غرامة (25%) من كلفة الازالة بدل نفقات ادارية، وتملك الوزارة في سبيل الحفاظ على هذا الحق القيام بحجز الباخرة او السفينة او المركب بكامل محتويات أي منها الى ان يتم دفع المبالغ المترتبة عليها.

وتمتد الحماية القانونية للبيئة البحرية في هذا الخصوص، لتشمل الحياة البيئة داخل أعماق البحر، إذ نص قانون حماية البيئة على العقوبة بالحبس والغرامة كل من قام بقطف المرجان والاصداف واخراجها من البحر او تاجر بها او تسبب بالاضرار بها باي صورة من الصور [1].

---

(1) المادة (10) من قانون حماية البيئة.

ونظراً للأهمية التي تتمع بها المياه ونظراً لاهمية المحافظة على مصادرها سواء الطبيعية أو الاصطناعية، فقد حظر قانون حماية البيئة تحت طائلة عقوبة الحبس والغرامة المالية، على من يقوم بطرح أي مواد ضارة بسلامة البيئة او تصريفها او تجميعها سواء كانت صلبة او سائلة او غازية او مشعة او حرارية في مصادر المياه. أو تخزين هذه المواد بالقرب من مصادر المياه، وهو ما أشارت إليه المادة (11) من قانون حماية البيئة.

ثانياً: المخالفات والعقوبات المتعلقة بحماية البيئة في المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية: تمتد الحماية القانونية للبيئة لتشمل المتنزهات الوطنية والمحميات الطبيعية، وقد نظم المشرع الأردني هذه الحماية بموجب نظام صدر لهذه الغاية بموجب المادة (25) من قانون حماية البيئة [1].

وقد نص قانون حماية البيئة على عقوبة الحبس والغرامة على كل من يخالف احكام النظام والتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية.

ثالثاً: المخالفات والعقوبات المتعلقة بلائحة تداول المواد الخطرة والنفايات: نظراً للخطورة التي تسببها هذه المواد الخطرة والنفايات، فقد شدد قانون حماية البيئة على العقوبة المترتبة على مخالفة هذه اللوائح، إذ تتجاوز عقوبة الحبس المنصوص عليها مدة الثلاث سنوات كحد أدنى، أو الغرامة بمبلغ (عشرون ألف دينار) كحد أدنى، أوكلتا العقوبتين معاً.

رابعاً: العقوبة المترتبة على المنشآت المتسببة بأضرار بيئية: تأتي هذه العقوبة نتيجة تنسيب مديرية التفتيش البيئي، والذي يحمل صفة الضابطة العدلية كما ذكرنا، وقد أشارت إليها المادة (7) من قانون حماية البيئة، وتتراوح العقوبة المنصوص عليها لهذه المنشآت في حالة مخالفتها لقانون حماية البيئة بين الزام المنشأة بإزالة المخالفة تحت طائلة إحالة المخالفة للمحكمة المختصة، ومن جهة أخرى يملك وزير البيئة في الحالات الطارئة او الخطرة وبناء على تقرير لجنة فنية يشكلها لهذه الغاية اصدار قرار بازالة المخالفة على

(1) نظام المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية رقم 29 لسنة 2005، صادر بتاريخ 2005/2/22.

نفقة المخالف أو الاغلاق التحفظي لهذه المنشآت قبل صدور قرار من المحكمة المختصة.

وفي حال تم إنذار المنشأة بأزالة المخالفة، ولم تلتزم بذلك في فترة الانذار، يعاقب مرتكب المخالفة بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثين يوما ولا تزيد على ثلاثة اشهر او بغرامة لا تقل عن ثلاثمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار وفي حالة التكرار للمرة الثانية تضاعف الغرامة وفي حالة التكرار للمرة الثالثة تغلق المنشأة لحين ازالة المخالفة.

وتمتد هذه العقوبات على أصحاب المصانع أو المركبات أو الورش الصناعية، والتي تمارس نشاطاً يؤثر على سلامة البيئة بشكل عام، وهو ما أكدت عليه المادة (19) من قانون حماية البيئة.

ومما سبق كله، نخلص إلى أن الضبط الإداري الخاص بموجب قانون حماية البيئة يشتمل على عناصر البيئة المتعددة، بحيث تتولى سلطات الضبط الإدارية البيئة استخدامها وتطبيقها لمكافحة التلوث البيئي لهذه العناصر إلا ان إصدار هذه الأنظمة الضبطية البيئية عن طريق التشريعات لا يكفي لوحده أسلوباً لحماية البيئة، إذ يتطلب الأمر توسعاً أكثر عن طريق إصدار قرارات وأوامر فردية من وزير البيئة في نطاق اختصاصاته ودائرة سلطته، وتحمل هذه القرارات صدور الأمر بالقيام بعمل معين في مجال حماية البيئة أو صورة الامتناع عن القيام بعمل، وبتلك الصورتين يجب أن لا تخالف هذه الأوامر التشريعات الخاصة بالضبط الإداري البيئي، باعتبار أن الاوامر والتعليمات أقل درجة من القوانين.

2.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون الصحة

تحدثنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة حول سلطات الضبط الإداري العامة لوزير الصحة استناداً لقانون الصحة، أما في مجال الضبط الإداري الخاص، فقد حدد قانون الصحة العامة الأردني رقم (17) لسنة 2008، سلطات الضيط الإداري الخاصة والمنوطة بوزارة الصحة.

وعليه سنتحدث من خلال هذا المبحث في اختصاصات وزارة الصحة سنداً لقانون الصحة العامة، بالإضافة إلى حدود صلاحيات وزارة الصحة في إصدار المخالفات والعقوبات .

1.2.3 اختصاصات وزارة الصحة حسب قانون الصحة العامة

نظم قانون الصحة العامة الأردني صلاحيات وزارة الصحة وذلك في المادة (3) منه، والتي جاء فيها:" تكون الوزارة مسؤولة عن جميع الشؤون الصحية في المملكة وتشمل مهامها بصورة خاصة مايلي :

أ. الحفاظ على الصحة العامة بتقديم الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والرقابية.

ب. تنظيم الخدمات الصحية المقدمة من القطاعين العام والخاص والاشراف عليها.

ج. توفير التأمين الصحي للمواطنين في حدود الامكانات المتوافرة لديها.

د. انشاء المؤسسات والمعاهد الصحية التعليمية والتدريبية التابعة للوزارة والاشراف على ادارتها وذلك مع مراعاة احكام التشريعات النافذة ذات العلاقة.

ويلاحظ من النص السابق أن وزارة الصحة تمارس ضبطاً إدارياً من خلال البنود جميعها، وذلك من أجل الحفاظ على الصحة العامة وحماية المواطنين من الأمراض والأوبئة. ومن جهة أخرى، وفي سلطات الضبط لوزارة الصحة، نجد بأن قانون الصحة قد منحها عدة سلطات إدارية بهدف تحقيق الصحة العامة في الدولة، ومن ذلك اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة الأوبئة والأمراض المعدية، بالإضافة إلى الاجراءات الخاصة بالتطعيم. والتي سنوضحها على النحو التالي:

1.1.2.3 مكافحة الأمراض المعدية

نظمت المواد من (18 حتى 27) مسألة الأمراض المعدية والأوبئة وسبل مكافحتها والاجراءات اللازمة لذلك، مسألة الأمراض المعدية والأوبئة وسبل مكافحتها والاجراءات اللازمة لذلك، إذ أنه وفي حال انتشار وباء لاي مرض او حدوث اصابات به، فإنه يتوجب على الوزارة اتخاذ التدابير الضرورية لمنع انتشاره بما في ذلك مراقبة مصادر

المياه العامة والخاصة والمزروعات واي مواد غذائية او مصادر اخرى يمكن ان تشكل وسائل محتملة لانتقال العدوى [1].

وبادئ ذي بدء نشير إلى أن المادة (17) من قانون الصحة العامة قد عرفت بعض المصطلحات المستخدمة في مكافحة الأمراض المعدية والأوبئة، وذلك لتوضيحها وتجنباً لوقوع اللبس فيها مما يؤثر على عملها لمكافحة هذه الأمراض من جهة، ومن جهة أخرى لتعلقها بتقييد حريات الافراد سواء المصابين أو غيرهم.

ومهما يكن من أمر، فقد منح قانون الصحة العامة لمدير صحة المحافظة الطبيب الحكومي او الموظف المفوض تفتيش أي عقار او بيت اذا اشتبه ان فيه اصابة بمرض معد، وله ان يقوم بتطهير ذلك العقار واتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بالحد من انتشار المرض المعدي، وذلك سنداً للمادة (18/ا) من قانون الصحة العامة.

وأيضاً، فإن للوزير او من يفوضه اتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع انتقال العدوى للاخرين من مستودع العدوى او مصدر العدوى، وذلك سنداً لنص المادة (19/ب) من قانون الصحة. وفي سبيل اتخاذ أفضل السبل لمكافحة الأمراض المعدية والأوبئة، فإنه يتوجب على وزير الصحة أن يصدر قائمة بالامراض الواجب التبليغ عنها، وذلك لاتخاذ الاجراءات اللازمة في حال ظهورها، وهنا يجب على كل طبيب اشرف او اشترك في معالجة أي مصاب بمرض معد ان يبلغ المدير في منطقته عن الاصابة

او الوفاة بهذا المرض خلال اربع وعشرين ساعة من حدوثها اما اذا كان المرض خطيرا او منتشرا بشكل وباء فيكون التبليغ فوريا وتسري احكام هذه الفقرة على مسؤول المختبر الطبي الذي اكتشف هذا المرض[2].

كذلك، ومن جهة أخرى، نجد بأن قانون الصحة قد منح وزارة الصحة الحق في اتخاذ بعض الاجراءات الوقائية لتفادي انتشار مرض معد أو وبائي، وهي تتمثل في:

1. عزل المصاب بمرض معد، والعزل هنا هوفصل الاشخاص المصابين بالعدوى او المخالطين او الذين يحملون التلوث عن غيرهم او فصل الامتعة او الحاويات

---

(1) المادة (18/ب) من قانون الصحة العامة.

(2) المادة (20) من قانون الصحة العامة.

او وسائل النقل او البضائع او الطرود البريدية الموبوءة عن غيرها بطريقة تحـــول دون انتشار العدوى [1]، وهنا يتم العزل بالطريقة التي يقررها الطبيب بحيــث يمنـــع تعرض الغير للعدوى بالمرض. وللحيلولة دون انتشار المرض فإنه يحق للمدير او الطبيب او الموظف المفوض اخذ العينات المخبرية من المرضى والمخالطين او المشتبه باصابتهم او من أي مواد غذائية او مياه او غير ذلك في حال اشتباهه بحدوث مرض معد [2].

2. لمدير الصحة او الطبيب ان يكلف الجهات المسؤولة عن الصرف الصحي باتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة خلال المدة التي يحددها

لهذه الغاية، وذلك منعا لتفشي مرض قد ينتج عن مياه الصرف الصحي، وعلى الجهات المسؤولة تنفيذ هذه الأوامر تحت طائلة اتخاذ هذه الاجراءات من قبل مــدير الصحة أو الطبيب وبالطريقة التي يراها مناسبة وعلى نفقة تلك الجهة على اساس المبلغ الذي انفق فعلا على العمل مضافاً اليه (25%) كنفقات ادارية، وتحصل هذه النفقات بالطريقة التي تحصل فيها الاموال العامة، وذلك سنداً لنص المادة (21) من قانون الصحة.

وإلى جانب ذلك، هنالك بعض الاجراءات الواجب اتخاذها من قبل وزارة الصحة كاجراء وقائي لمكافحة الأمراض المعدية والأوبئة وهو ما أشارت إليه المادة (18) من قانون الصحة والتي أشرنا إليها سابقاً.

هذا من حيث الاجراءات الوقائية، أما في حال انتشار المرض وتفشيه في الدولة، فقد منح قانون الصحة سلطات خاصة لوزراة الصحة يجب عليها اتخاذها في سبيل مكافحة هذه الأمراض والحد من انتشارها، باعتبار أن وزارة الصحة هي المسؤولة عن مكافحة الامراض التي تنتقل بالنواقل والسيطرة عليها في حالة ظهورها او انتشارها وتتمثل هذه الاجراءات على النحو التالي:

---

(1) المادة (17) من قانون الصحة العامة.

(2) انظر: المادة (19) من قانون الصحة العامة.

1. تبدأ مكافحة تفشي الأمراض المعدية والأوبئة باتخاذ وزير الصحة جميع الاجراءات وبصورة عاجلة لمكافحته ومنع انتشاره والاعلان عن هذا الوباء بوسائل الاعلام المختلفة ويتم نشر الاعلان في الجريدة الرسمية. ومن جهة أخرى لوزير الصحة عزل المصابين او المعرضين للاصابة او المشكوك في اصابتهم ومنع انتقالهم واعطاء الامصال والمطاعيم والمعالجة والتفتيش واتلاف المواد الملوثة ودفن الموتى ومعاينة وسائل النقل ووضع اليد على العقارات ووسائل النقل للمدة التي تقتضيها الضرورة مقابل تعويض عادل. ويقع تحت طائلة المسؤولية كل من اخفى عن قصد مصابا او عرض شخصا للعدوى بمرض وبائي او تسبب عن قصد بنقل العدوى للغير اوامتنع عن تنفيذ أي اجراء طلب منه لمنع تفشي العدوى[1].

2. يصدر الوزير التعليمات اللازمة لفرض اجراءات الرقابة الوبائية بما في ذلك اخذ عينات مخبرية و تنفيذ اجراءات الحجر الصحي، اذا اقتضت الضرورة، لمنع تسرب الامراض الى المملكة ولمنع انتقالها الى الدول الاخرى عن طريق البر او البحر او الجو وتنفيذ الاتفاقيات والالتزامات الدولية ذات العلاقة بهذا الشأن والتي ارتبطت بها المملكة والتزمت بتنفيذها [2].

3. لوزراة الصحة تفويض موظف يجوز له أن يدخل في أي وقت معقول لاي مكان لازالة اسباب وجود نواقل الامراض او توالدها واذا كانت هذه الابنية مأهولة فلا يدخلها الا باذن من المسؤول عنها او بقرار المدعي العام المختص، وذلك سنداً لنص المادة (26) من قانون الصحة.

4. يتخذ مدير الصحة أو الطبيب الحكومي المفوض جميع الاجراءات الطبية اللازمة للمريض المصاب او المشتبه باصابته باي من الامراض المنقولة بالنواقل، وهي هنا سلطة مطلقة لمدير الصحة أو الطبيب الحكومي، إلا أنها طبعا مقيدة بالأحكام العامة لقانون الصحة.

---

(1) ألمادة (22) من قانون الصحة العامة.

(2) المادة (23) من قانون الصحة العامة.

2.1.2.3 التطعيم

بداية لا بد من الإشارة إلى أن وزارة الصحة ملزمة بتأمين المطاعيم والامصال الوقائية اللازمة لحماية الاطفال والصحة العامة للمواطنين، وذلك سنداً لنص المادة (28/ج) من قانون الصحة العامة.

ومن هنا وتحقيقاً للحفاظ على الصحة العامة، وتماشياً مع البرنامج الوطني للتطعيم، فقد أوجب قانون الصحة وفقاً للتعليمات التي تصدرها وزارة الصحة على الزام والد أو الشخص الموكول إليه الطفل حديث الولادة مراجعة المراكز الصحية أو أي طبيب معتمد من قبل وزارة الصحة لاجراء تطعيمه باللقاحات المدرجة ضمن البرنامج الوطني للتطعيم. ومن ثم يصدر شهادة تطعيم يسجل فيها المطعوم المعطى للطفل وتاريخ اعطائه [(1)].

ولا يقتصر التطعيم على الأطفال حديثي الولادة، إذ يملك وزير الصحة وفي حال اقتضت ظروف الصحة العامة وفي حالات خاصة، ان يقرر اعطاء المطاعيم اللازمة للاشخاص من مختلف الشرائح العمرية وله ان يقرر اعادة التطعيم بجرعات متكررة كلما دعت الحاجة [(2)].

وتشجيعاً من وزارة الصحة على اتخاذ اجراءات التطعيم من قبل المواطنين، فقد ألزم قانون الصحة العامة عدم استيفاء أية رسوم أو أجور عن المطاعيم والامصال الوقائية التي تقدمها الوزارة عن طريق مراكزها، وهو ما أشارت إليه المادة (29) من قانون الصحة العامة.

وإلى جانب هذه الاختصاصات الضبطية لوزارة الصحة، فقد أشار قانون الصحة العامة إلى مجموعة أخرى من الصلاحيات الضبطية، ومن ذلك ما يتعلق بالمكاره الصحية إذ اشارت المادة (49) من قانون الصحة العامة إلى أن على الوزير أن يصدر التعليمات اللازمة لمنع حدوث المكاره الصحية او ازالتها في حال حدوثها.

---

(1) المادة (28/أ) من قانون الصحة العامة.

(2) المادة (28/ب) من قانون الصحة العامة.

كذلك، تتولى الوزارة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وبمقتضى تشريعاتها الخاصة، مراقبة مياه الشرب ايا كان مصدرها، للتأكد من صلاحيتها من الناحية الصحية واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع استعمال أي مياه غير صالحة للشرب بما في ذلك اخذ عينات منها وفحصها لدى مختبراتها او أي مختبرات اخرى معتمدة لديها(1).

وسنداً لنص المادة (37) من قانون الصحة العامة، فإنه لا يجوز استيراد مياه الشرب وادخالها الى المملكة الا بعد فحصها واجازتها من وزارة الصحة. ومن جهة أخرى، تقوم الوزارة بمراقبة مصادر مياه الشرب وشبكاتها للتأكد من عدم تعرضها للتلوث، بالإضافة إلى مراقبة كيفية معالجة مياه الشرب ونقلها وتوزيعها وتخزينها لضمان توافر الشروط الصحية في هذه العمليات بما في ذلك نوعية المواد المستعملة في عمليات معالجة مياه الشرب ونقلها وتخزينها وتوزيعها وتعبئتها ومنع استعمال أي مادة يمكن ان تضر بصحة المستهلك (2).

وفي سبيل المحافظة على الصحة العامة، فقد منح قانون الصحة العامة وزارة الصحة الأعمال المتعلقة بالمواد الكيماوية، ويقوم وزير الصحة بناء على تنسيب المدير المختص اصدار قوائم بالمواد الكيماوية الممنوعة والمشروطة وتعديلها ومنع استيراد او تداول أي مادة كيماوية غير واردة في هذه القوائم، اذا تبين له انها تسبب ضررا على الصحة العامة (3)، وهنا تتولى الوزارة الرقابة على استيراد المواد الكيماوية الممنوعة والمشروط استيرادها وتصديرها وتداولها وذلك لغايات المحافظة على الصحة العامة (4).

وتقوم الوزارة ايضاً بتفويض بعض موظفيها بالقيام في التفتيش على أي منشأة للتأكد من ان تداول المواد الكيماوية فيها يتم بشكل لا يؤثر سلبا على الصحة العامة وبما يتفق مع الشروط المقررة من الوزارة لهذه الغاية وللموظف المفوض أخذ عينة من المواد

---

(1) المادة (36) من قانون الصحة العامة.

(2) المادة (38) من قانون الصحة العامة.

(3) المادة (42) من قانون الصحة العامة.

(4) المادة (41) من قانون الصحة العامة.

الكيماوية لتحليلها مخبريا على نفقة المنشأة سنداً لنص المادة (44) من قانون الصحة العامة.

ولا تقتصر سلطات وزارة الصحة الضبطية على ذلك، بل تمتد لتصل إلى مراقبة مياه الصرف الصحي وشبكات الصرف الصحي والتمديدات الداخلية ومحطات التنقية للتأكد من توافر الشروط الصحية فيها واتخاذ الاجراءات الكافية لعدم الحاق الضرر بالصحة العامة، فاذا تبين للوزارة ان مياه الصرف الصحي او الشبكات او التمديدات او محطة التنقية تشكل او قد تشكل تهديدا للصحة العامة فعليها ان تتخذ جميع الاجراءات اللازمة لمنع حدوث الضرر الصحي المتوقع [1].

2.2.3 عقوبات المخالفات الصحية

تناول الفصل الخامس عشر من قانون الصحة العامة العقوبات على المخالفات الصحية من خلال نصوص المواد من (62-67) من نفس القانون، ويتضح ذلك كما يلي:

أولاً: مع مراعاة حجم الضرر الصحي وتكرار المخالفة واي عقوبة اشد وردت في أي تشريع آخر [2]:

أ. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن اربعة اشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات او بغرامة لا تقل عن خمسة الاف دينار ولا تزيد على عشرة الاف دينار او بكلتا هاتين العقوبتين كل من:-

1. المتسبب في احداث ضرر على الصحة العامة ناجم عن سوء تداول المواد الكيماوية.
2. المسؤول عن مصدر او شبكة مياه او خزان او محطة او مصنع لتعبئة مياه الشرب الذي يبيع او يوزع مياه ملوثة او غير معالجة او غير مطابقة للقاعدة الفنية.

---

(1) المادة (51) من قانون الصحة العامة.

(2) المادة (62) من قانون الصحة العامة.

3. المسؤول عن أي من المرافق المنصوص عليها في المادة (46) من هذا القانون وخالف الشروط المتعلقة بادارة النفايات الطبية الناتجة منها.

ب. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على سنتين او بغرامة لا تقل عن الفي دينار ولا تزيد على خمسة الاف دينار او بكلتا هاتين العقوبتين كل من:

1. المسؤول في أي مستشفى او مركز طبي والذي يباشر العمل فيه قبل الحصول على الترخيص او الذي يستخدمه او يستخدم جزءاً منه لغير الغاية المخصصة له.

2. الممارس لاي مهنة طبية او صحية خلافاً لاحكام المادة (5) من هذا القانون.

3. الطبيب الذي قام بمعالجة أي مصاب بمرض سار ولم يقم بتبليغ المدير بالاصابة او الوفاة او المسؤول عن المختبر الطبي الذي اكتشف هذا المرض ولم يبلغ وفقاً لاحكام الفقرة (أ) من المادة (20) من هذا القانون.

ج. يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على سنة او بغرامة لا تقل عن الف دينار ولا تزيد على ثلاثة الاف دينار او بكلتا هاتين العقوبتين كل من:

1. الممارس لاي عمل او مهنة او حرفة او صناعة مما هو مشار اليه في البند (2) من ا لفقرة (أ) من المادة (57) من هذا القانون دون الحصول على الموافقة المطلوبة.

2. طرح او افراغ محتويات الحفر الامتصاصية او المصمتة او الخزانات التحليلية او صهاريج النضح في غير الاماكن المخصصة لها من الجهات الرسمية المعنية او صرف المياه العادمة من محطات التنقية دون اكتمال مراحل معالجتها.

3. فتح أي قبر او رفع او نقل أي جثة او رفاة خلافاً لاحكام المادة (61) من هذا القانون.

ثانياً: يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن اسبوع ولا تزيد على شهر او بغرامة لا تقل عن خمسة عشر ديناراً ولا تزيد على خمسة وعشرين ديناراً كل من قام باي من الافعال التالية[1]:

---

(1) المادة (63/أ) من قانون الصحة العامة.

1. تدخين أي من منتجات التبغ في الاماكن العامة المحظور التدخين فيها.
2. سماح المسؤول عن المكان العام المحظور التدخين فيه لأي شخص بتدخين أي من منتجات التبغ فيه.
3. عدم الاعلان عن منع التدخين في المكان العام وفقاً لاحكام الفقرة (ج) من المادة (53) من هذا القانون.
4. بيع السجائر بالتجزئة.
5. توزيع مقلدات منتجات التبغ او بيعها.

ثالثاً: يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على الف دينار كل من قام باي من الافعال التالية[1]:

1. تدخين أي من منتجات التبغ في دور الحضانة ورياض الاطفال في القطاعين العام والخاص او السماح بذلك.
2. عرض أي من منتجات التبغ خلافاً للشروط التي يحددها الوزير في القرار الذي يصدره لهذه الغاية.
3. طبع او عرض او نشر أي اعلان لاغراض الدعاية لأي من منتجات التبغ او توزيع أي نشره او ادوات او مواد للتعريف به او انه معروض للبيع.
4. وضع ماكنات لبيع منتجات التبغ.
5. صنع او استيراد مقلدات منتجات التبغ.
6. انتاج او استيراد او تسويق أي من منتجات التبغ ضمن اراضي المملكة خلافاً لاحكام المادة (56) من هذا القانون.

رابعاً: يعاقب بالاشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على خمس سنوات او بغرامة لا تقل عن (1000) دينار ولا تزيد على (5000) دينار او بكلتا هاتين العقوبتين وبغرامة تعادل مثلي قيمة سعر بيع الادوية المزورة للجمهور كل من قام بتداول او استيراد او ادخال أي دواء مزور الى المملكة بما في ذلك المناطق الحرة والاقتصادية

---

(1) المادة (63/ب) من قانون الصحة العامة.

والتنموية الخاصة والعبور بالترانزيت. وإذا كانت الجريمة تتمثل في بالقيام بالترويج او نشر اعلان لدواء مزور، فيعاقب مرتكب هذا الجرم بالحبس مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تقل عن (1000) دينار ولا تزيد على (3000) دينار او بكلتا هاتين العقوبتين [(1)].

خامساً: سنداً لنص المادة (67/ب) من قانون الصحة، فإن لوزير الصحة أن يقرر اغلاق المكان الذي وقعت فيه المخالفة واغلاق مصادر وشبكات المياه وحجز الآليات والآلات المسببة للضرر للمدة التي يراها مناسبة ولحين ازالة المخالفة، وذلك.

سادساً: مع مراعاة أي عقوبة اشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس من شهرين الى سنة او بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على الف دينار او بكلتا هاتين العقوبتين كل من خالف أي من احكام هذا القانون او الانظمة الصادرة بمقتضاه ولم ترد عقوبة عليه في هذا القانون [(2)].

3.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون السير

استناداً إلى المادة (31) من الدستور الأردني، تم المصادقة على قانون السير رقم (49) لسنة 2008، والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2008/8/17. وينظم قانون السير كل ما يتعلق بالمركبات والسواقين وإدارات ومكاتب الترخيص والجهات ذات العلاقة.

لذلك تعد دائرة السير من دوائر الضبط الخاص التي تمارس ضبطاً إدارياً خاصاً، من خلال نصوص المواد المعمول بها في القانون المذكور.

فقد نصت المادة (7) من قانون السير على أن : "تخضع جميع المركبات للفحص الفني عند تسجيلها لأول مرة أو بصورة دورية وفقاً للتعليمات المقررة وذلك للتأكد من توافر المواصفات والشروط الفنية والقانونية فيها وعدم وجودها يمنع تسجيلها".

---

(1) المادة (65) من قانون الصحة العامة.

(2) المادة (66) من قانون الصحة العامة.

ويلاحظ من نص المادة سابقة الذكر أن دائرة السير تمارس ضبطاً إدارياً من خلال إخضاع المركبات للفحص الفني وذلك لتوفير الحماية للمواطنين وحماية النظام العام. ويتمثل ذلك بالسلطات الممنوحة للجهة الخاصة المشكلة بموجب قانون السير، وهذه الجهة تتمثل في المكتب الفني المركزي لشؤون السير، بالإضافة إلى قوات الأمن العام والتي عهد لها قانون السير ببعض الاختصاصات والمهام. علاوة على ذلك منح قانون السير لوزير الداخلية بعض المهام والصلاحيات الضبطية، بالاضافة إلى الإشارة بنصوص خاصة تتعلق بإجراءات تنظيم ضبط المخالفات.

وبالرجوع إلى نصوص قانون السير، نجد بأن المكتب الفني المركزي لشؤون السير والذي ينشأ من قبل وزارة الداخلية، يتكون من [1]:

1. مندوب عن وزارة النقل يعينه وزير النقل.
2. مندوب عن وزارة الاشغال العامة يعينه وزير الاشغال العامة.
3. مندوب عن ادارة السير يعينه الوزير.
4. مندوب عن ادارة الترخيص يعينه الوزير.
5. مندوب عن نقابة المهندسين يعينه نقيب المهندسين.
6. ممثل لاي جهة اخرى يعينه الوزير اذا رأى ضرورة تمثيل تلك الجهة في المكتب

وبصرف النظر عن آلية اجتماع هذه الجهة، فقد منحها قانون السير مجموعة من الاختصاصات تتمثل في [2]:

1. اجراء الدراسات الفنية لمختلف المركبات واعداد المخططات الخاصة بها ضمن المواصفات الفنية العالمية وشروط الامان والسلامة العامة.
2. تصديق الدراسات والمخططات التي تصدرها المكاتب الهندسية المرخصة ضمن الشروط المشار اليها في البند الاول من هذه الفقرة.

---

(1) المادة (18) من قانون السير.

(2) المادة (19) من قانون السير.

3. دراسة التقارير المتعلقة بتصنيع وتحويل المركبات محليا والتصديق عليها ومراقبة المصانع الخاصة بذلك.

4. جمع المعلومات والبيانات الخاصة بالمركبات على اختلاف انواعها بما في ذلك الاحصائيات المتعلقة بها وتوثيقها وفقا للاصول الحديثة لسهولة الرجوع اليها ونشرها. وكذلك اية أمور أخرى يرى الوزير ضرورة احالتها الى المكتب لدراستها وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها.

5. يستعين المكتب الفني المركزي لشؤون السير بالخبراء والفنيين لابداء الرأي في الامور المعروضة عليه، دون ان يكون لهم حق التصويت على قراراته، وذلك مقابل مكافآت مناسبة تصرف لهم من قبل الوزير بتنسيب من المكتب الفني.

اجراءات الضبط الإداري المخول لوزير الداخلية بموجب قانون السير

يقوم وزير الداخلية بمجموعة من المهام والسلطات الضبطية بموجب قانون السير، وهي تتمثل في [1]:

1. وقف العمل برخصة او تصريح القيادة للمدة التي يراها مناسبة او حجزها او إلغائها اذا ثبت ان حائزها فقد اياً من الشروط المطلوبة للحصول عليه، وذلك بناء على تنسيب مدير الأمن العام.

2. إعادة رخص وتصاريح القيادة أو إعادة العمل بها مقابل تقديم كفالة يحددها ويبين مقدارها تحت طائلة مصادرة قيمتها.

3. كذلك اشارت المادة (50) من قانون السير إلى مجموعة من الاختصاصات التي يقوم به وزير الداخلية، والتي يتم نشرها بمقتضى احكام هذا القانون في الجريدة الرسمية، ومن أهمها إصدار التعليمات الخاصة بالأمور التالية:

4. تبديل الجزء الأمامي أو الخلفي في المركبات وتحديد شروط تصنيع المقطورات وأنصاف المقطورات في الورش الفنية التي يتم اعتمادها لهذه الغاية، وكذلك الأمور المتعلقة بالتجهيز الفني للمركبات والفحص الفني للمركبات. وإضافة إلى تحديد

---

(1) المادة (17) من قانون السير.

مواصفات رخص المركبات ورخص القيادة وتصاريح القيادة والتدريب والبيانات الواجب أن تتضمنها.

5. المسائل المتعلقة بتحديد السرعة على الطرق وآليات مراقبتها، وكذلك الرقابة المرورية الآلية، وما يتعلق بالتحقيق الفني في الحوادث المرورية.
6. المسائل المتعلقة بمراكز تدريب السواقة، وإجراء الفحص النظري والعملي لطالبي رخص القيادة، ومنح رخص القيادة المؤقتة لغير الأردنيين.
7. إصدار التعليمات الخاصة بحركة المركبات غير المخلص عليها جمركياً والعائدة للوكلاء التجاريين للمركبات أو لمصانع المركبات أو للمزاولين لمهنة تجارتها أو لمراكز الأبحاث المتخصصة بتصميم و تصنيع وتطوير المركبات، وكذلك المسائل الخاصة بجر المقطورات غير المعدة للشحن.

اجراءات الضبط الإداري المخولة لأفراد الأمن العام بموجب قانون السير

أما أفراد قوات الأمن العام، فتقوم بموجب أحكام قانون السير بمجموعة من المهام تتمثل في [(1)]:

1. لأي فرد من افراد الأمن العام ان يلقي القبض دون مذكرة على سائق أي مركبة وحجز رخصة القيادة ورخصة المركبة وتصريح القيادة وتصريح التدريب اذا ارتكب اياً من المخالفات التالية :

أ. التسبب في وفاة شخص او إيذائه بسبب قيادة المركبة.

ب. الفرار من مكان حادث مروري ارتكبه.

ج. قيادة مركبة من شخص غير مرخص له بالقيادة.

د. قيادة مركبة أثناء فترة وقف العمل برخصة القيادة.

هـ. قيادة مركبة برخصة قيادة مزورة او رخصة مركبة مزورة أو تصريح مزور.

و. قيادة مركبة بلوحات أرقام مزورة او لوحات غير مشروعة.

ز. قيادة مركبة بصورة متهورة أو إستعراضية على الطريق.

---

(1) المادة (25) من قانون السير.

ح. قيادة مركبة تحت تأثير الكحول أو أي من المؤثرات العقلية يفقد سائقها السيطرة على قيادتها أو تناول الكحول أثناء القيادة.

ط. قيادة مركبة مسروقة أو مطلوب ضبطها لإجراءات جزائية.

ومن جهة أخرى، وسنداً لنص المادة (45) من قانون السير، فإنه يحق لقوات الأمن العام لضبط مخالفات السير الواردة في هذا القانون استخدام اجهزة إقفال العجلات للمركبات لوقوفها في الأماكن الممنوع الوقوف او التوقف فيها او سحبها أوحجزها لحين دفع قيمة المخالفة وما ترتب عليها من أجور.

وكذلك يتولى أفراد الأمن العام المكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون ملاحقة مخالفات هذا القانون والتحقيق في الحوادث المرورية وتنظيم التقارير الخاصة بها، بما في ذلك الحوادث التي ينتج عنها الوفيات والإصابات والأضرار المادية[1].

هذه هي بعض السلطات الضبطية الممنوحة لبعض الجهات الرسمية بموجب قانون السير، والذي بدوره يشير إلى مجموعة من العقوبات لمرتكبي مخالفات تتعلق بقانون السير. حيث نلحظ تدخل قانون السير بفرض عقوبات جزائية إذا كان الخروج على قواعد الضبط الإداري يشكل اعتداء مباشر على المصلحة التي تستند عليها قواعد الضبط الإداري.

وتتنوع هذه العقوبات حسب درجة شدة المخالفة، إذ قد تقتصر على الغرامات المالية فقط، وقد تمتد لتصل حتى الحبس لمدة معينة، وقد تشتمل العقوبة الغرامة المالية إلى جانب الحبس [2].

4.3 هيئات الضبط الخاصة بموجب قانون الجمارك

صدر قانون الجمارك رقم (20) لسنة (1998) والمعدل بالقانون المؤقت رقم (24) لسنة 2010، والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2010/10/1. والذي عمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

---

(2) المادة (47) من قانون السير.

(1) المواد من (66 حتى 75) من قانون السير.

وقد تناول قانون الجمارك في الباب الأول منه تعريفات عامة، أما الباب الثاني فتناول مجال عمل الدائرة، أما الباب الثالث منه فقد تناول عناصر تطبيق التعرفة الجمركية في الاستيراد والتصدير، وهكذا وصولاً إلى الباب السابع عشر والذي تناول أحكام عامة تتعلق بقانون الجمارك. وسنقوم بتوضيح الضبط الإداري بموجب هذا القانون على النحو التالي:

الطبيعة القانونية للأعمال الصادرة عن موظفي دائرة الجمارك

يلاحظ من خلال الباب الثاني من قانون الجمارك والذي تناول من خلال أربعة مواد، مجال عمل دائرة الجمارك، والذي يبين كيف أن الدائرة تعد إحدى هيئات الضبط الإداري الخاصة، وكما يلي [1]:

1. تمارس الدائرة عملها في الحرم الجمركي وفي النطاق الجمركي، ولها أن تمارس لاحياتها على امتداد أراضي المملكة ومياهها الإقليمية وذلك ضمن الشروط لمحددة في هذا القانون.
2. تنشاء دائرة الجمارك المراكز الجمركية ونقاط التفتيش وتلغى بقرار من الوزير ينشر في الجريدة الرسمية.
3. تحدد اختصاصات المراكز الجمركية وساعات العمل فيها بقرار من المدير.

ويرى الباحث من النصوص السابقة للمواد كيف تمارس دائرة الجمارك عملها كهيئة ضبط إداري هدفها الحفاظ على النظام العام.

ويلاحظ من خلال الفصل الثاني من قانون الجمارك أنه تناول معاينة البضاعة من خلال عدة مواد، والتي تظهر أن دائرة الجمارك تحرص على المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام من خلال هذه المهام. إذ سنداً لنص المادة (69) من قانون الجمارك المختص، فإن موظف الجمارك وبعد تسجيل البيانات الجمركية يقوم بمعاينة البضائع كليا أو جزئيا حسب التعليمات التي يصدرها المدير.

---

(2) المواد (5 و 6 و 7) من قانون الجمارك.

وتجري معاينة البضائع في الحرم الجمركي وخارج هذا الحرم استنادا إلى طلب صاحب العلاقة وعلى نفقته وفقا للقواعد التي يحددها المدير. ويكون هنا نقل البضائع إلى مكان المعاينة وفتح الطرود وإعادة تغليفها وكل الأعمال الأخرى التي تقتضيها المعاينة على نفقة مقدم البيان وعلى مسؤوليته. ومهما يكن من أمر يتوجب الحصول على موافقة دائرة الجمارك لجواز نقل البضائع التي وضعت في المخازن أو في الأماكن المحددة للمعاينة دون موافقة من الدائرة، ولا يجوز لأي شخص دخول المخازن والمستودعات واللحضائر والسقائف والساحات المعدة لتخزين البضائع أو إيداعها، والأماكن المعدة للمعاينة دون موافقة من الدائرة، وينبغي أن يكون العاملون في نقل البضائع وتقديمها للمعاينة مقبولين من دائرة الجمارك [1].

الصلاحيات الخاصة لموظفي دائرة الجمارك في مراقبة البضائع

تماشياً مع المادة (72) من قانون الجمارك، فإن دائرة الجمارك تملك الحق في فتح الطرود لمعاينتها عند الاشتباه بوجود بضائع ممنوعة أو مخالفه لما هو وارد في الوثائق الجمركية في غياب صاحب العلاقة أو من يمثله إذا امتنع عن حضور المعاينة في الوقت المحدد بعد تبليغه أصولا، وعند الضرورة فللدائرة أن تجرى المعاينة قبل تبليغ صاحب العلاقة أو من يمثله، على أن تقوم بذلك لجنه تشكل لهذا الغرض وتحرر هذه اللجنة محضرا بنتيجة المعاينة.

ومن جهة أخرى، تملك دائرة الجمارك الحق في تحليل البضائع لدى محلل معتمد منها للتحقق من نوع البضاعة أو مواصفاتها أو مطابقتها للتشريعات المعمول بها، وذلك سنداً لنص المادة (73) من قانون الجمارك.

ونتيجة هذا التحليل قابلة للاعتراض من قبل صاحب العلاقة أو من قبل دائرة الجمارك نفسها، ويتم الاعتراض أمام لجنة خاصة مؤلفة من ثلاثة أشخاص من كبار

---

(1) المواد (70) من قانون الجمارك.

موظفي الدائرة للنظر في الخلافات حول قيمة البضاعة او منشئها او مواصفاتها او البند الذي تخضع له [1].

وقد منحت المادة (75) من قانون الجمارك الحق لمدير عام دائرة الجمارك الحق في إتلاف البضائع التي يثبت من التحليل أو المعاينة أنها مضرة أو غير مطابقة للمواصفات المعتمدة وذلك على نفقة أصحابها وبحضورهم أو بحضور ممثليهم ولهم إذا شاءوا أن يعيدوا تصديرها خلال مهله يحددها المدير، وفي حالة تخلفهم عن الحضور أو إعادة التصدير بعد إخطارهم خطيا حسب الأصول المعتمدة تتم عملية الإتلاف على نفقتهم ويحرر بذلك المحضر اللازم.

وإلى جانب ذلك، تملك دائرة الجمارك إيقاف المعاينة وان تطلب المستندات التي توفر عناصر الإثبات اللازمة على أن تتخذ جميع التدابير لتقصير مدة الإيقاف، وذلك في حال عدم تمكنها من التأكد من صحة محتويات البيان عن طريق فحص البضاعة أو المستندات المقدمة فلها أن تقرر، وذلك سنداً لنص المادة (77) من قانون الجمارك.

ومن جهة أخرى، أشارت المادة (78) من قانون الجمارك، إلى مسألة استيفاء دائرة الجمارك للرسوم والضرائب الجمركية، إذ يجب استيفاء الرسوم والضرائب وفقا لمحتويات البيان الجمركي، غير انه اذا اظهرت نتيجة المعاينة فرقا بينها وبين ما جاء في البيان الجمركية فتستوفى الرسوم والضرائب على اساس هذه النتيجة، مع عدم الاخلال بحق الدائرة في ملاحقة استيفاء الغرامات المتوجبة عند الاقتضاء وفقا لأحكام هذا القانون.

المخالفات الجمركية وعقوباتها

تناول قانون الجمارك من خلال الفصل الثالث المخالفات الجمركية وعقوباتها، وذلك من خلال نصوص المواد من (194-202) منه، وبشكل عام لا تعتبر الغرامات الجمركية والمصادرات المنصوص عليها في هذا القانون تعويضا مدنيا للدائرة ولا تشملها أحكام قوانين العفو العام، وهو ما أشارت إليه المادة (194) من قانون الجمارك.

---

(1) المواد (74) من قانون الجمارك.

وقد أشار قانون الجمارك إلى حالة ارتباط المخالفات غير القابل للتجزئة عند تعددها، إذ في هذه الحالة تتوجب الغرامات عن كل مخالفه على حده ويكتفى بالغرامة الأشد إذا كانت المخالفات مرتبطا بعضها ببعض بشكل لا يحتمل التجزئة[1].

وبشكل عام، تفرض غرامة جمركيه لا تزيد على مثل الرسوم على ما يلي[2]:

1. البضائع المستوردة أو المصدرة تهريبا ولا تزيد قيمتها على 100 دينار ولم تكن من البضائع الممنوعة المعينة.
2. الأمتعة والمواد المعدة للاستعمال الشخصي والأدوات والهدايا الخاصة بالمسافرين التي لا تتجاوز قيمتها 500 دينار ولا يصرح عنها في المركز الجمركي عند الإدخال أو الإخراج ولم تكن معفاة من الرسوم.

وهنا يجوز في الحالتين إعادة البضائع المحجوزة إلى أصحابها كلا أو جزءا شرط أن تراعى في ذلك القيود التي تقضي بها النصوص النافذة.

وقد فرض قانون الجمارك سنداً لنص المادة (198/أ) منه على فرض غرامة لا تزيد على نصف الرسوم والضرائب المتوجبة على ما يلي:

1. النقص غير المبرر عما ادرج في بيان الحمولة البحري أو ما يقوم مقامه.
2. البيان المخالف الذي يتحقق فيه أن القيمة الحقيقية لا تزيد على 10% من القيمة المعترف بها أو 10% من الوزن أو العدد أو القياس على إلا تكون من البضائع الممنوعة.
3. بيانات الوضع في الاستهلاك المخالفة بالقيمة أو العدد أو النوع والمتعلقة بالأثاث المنزلي المستعمل والأدوات المنزلية المستعملة الواردة مع القادمين للإقامة الدائمة في المملكة وليست لها صفة تجارية.

أما الفقرة (ب) من المادة (198) فقد فرضت غرامه لا تزيد في مجملها على مثلي الرسوم أو نصف قيمة البضاعة أيها اقل وذلك عن المخالفات التالية:

---

(1) المواد (195) من قانون الجمارك.

(2) المواد (197) من قانون الجمارك.

1. البيان المخالف الذي من شانه أن يؤدي إلى الاستفادة من استرداد رسوم أو ضرائب أو تسديد قيود بضائع تحت وضع الإدخال المؤقت أو بضائع مدخلة بقصد التصنيع والتصدير تتجاوز رسومها (500) دينار دون وجه حق.
2. الزيادة غير المبررة عما ادرج في بيان الحمولة أو ما يقوم مقامه، وإذا ظهر في الزيادة طرود تحمل العلامات والأرقام ذاتها الموضوعة على طرود أخرى فتعتبر الطرود الزائدة تلك التي تخضع لرسوم أعلى أو تلك التي تتناولها أحكام المنع.
3. النقص غير المبرر عما ادرج في بيان الحمولة البري أو الجوي أو ما يقوم مقامه سواء في عدد الطرود أو في محتوياتها أو في كميات البضائع المنفرطة.
4. استعمال المواد المشمولة بالإعفاء أو بتعريفه مخفضه في غير الغاية أو الهدف الذي استوردت من اجله أو تبديلها أو بيعها أو التصرف بها على وجه غير قانوني ودون موافقة الدائرة المسبقة ودون تقديم المعاملات المتوجبة.
5. بيع البضائع المقبولة في وضع معلق للرسوم أو استعمالها خارج الأماكن المسموح بها أو في غير الوجوه الخاصة التي أدخلت من اجلها أو تخصيصها لغير الغاية المعدة لها أو إبدالها أو التصرف بها – بصوره غير قانونيه – وقبل إعلام الدائرة وتقديم المعاملات المتوجبة.
6. استرداد رسوم أو ضرائب تتجاوز قيمتها 500 دينار دون وجه حق.

كذلك، يتم فرض غرامة لا تقل عن نصف الرسوم والضرائب ولا تزيد على مثلها عن بيانات الترانزيت المخالفة في القيمة أو النوع أو العدد أو الوزن أو القياس أو المنشأ، سنداً للفرقة (ج) من المادة (198) من قانون الجمارك.

ومن جهة أخرى، تفرض غرامه لا تقل عن (50 دينار) ولا تزيد على (500 دينار) عن كل مخالفة من المخالفات التالية [1]:

أ. بيان التصدير المخالف الذي يؤدي إلى التخلص من قيد إجازة التصدير أو إعادة لعمله.

(1) المواد (199) من قانون الجمارك.

ب. لبيان المخالف الذي من شانه أن يؤدي إلى الاستفادة من استرداد رسوم أو ضرائب أو تسديد قيود بضائع تحت وضع الإدخال المؤقت أو بضائع مدخلة بقصد التصنيع والتصدير لا تتجاوز رسومها 500 دينار.

ج. نقل المسافرين أو البضائع داخل المملكة بالسيارات المقبولة في وضع معلق للرسوم بصوره مخالفه لأحكام القوانين والأنظمة.

د. تغيير المسلك المحدد في بيان الترانزيت أو إعادة التصدير دون موافقة الدائرة.

هـ. قطع الرصاص أو الأزرار أو نزع الأختام الجمركية عن البضائع المرسلة بالترانزيت أو إعادة التصدير.

و. تقديم الشهادات المحددة اللازمة لإبراء وتسديد بيانات الترانزيت أو تعهدات الإدخال المؤقت أو التصنيع الداخلي المعلق للرسوم أو إعادة التصدير بعد مضي المهل المحددة لذلك.

ز. الإخلال بأي من أحكام وشروط الترانزيت أو التصنيع الداخلي أو الإدخال المؤقت أو إعادة التصدير القانونية أو الواردة في الأنظمة الصادرة بموجب هذا القانون.

ح. مخالفات أحكام المستودعات العامة والخاصة وتحصل هذه الغرامة من أصحاب أو مستثمري المستودعات.

ط. وجود اكثر من بيان حموله أو ما يقوم مقامه في حيازة أصحاب العلاقة.

ي. الحيازة أو النقل ضمن النطاق الجمركي للبضائع الخاضعة لضابطة هذا النطاق بصوره غير قانونيه أو بشكل يخالف مضمون سند النقل.

ك. قيام السفن التي تقل حمولتها عن 200 طن بحري بنقل البضائع المحصورة أو الممنوعة أو الخاضعة لرسوم باهظة أو الممنوعة المعينة ضمن النطاق الجمركي البحري. سواء أذكرت في بيان الحمولة أو لم تذكر، أو تبديل وجهة سيرها داخل ذلك النطاق في غير الظروف الناشئة عن طوارئ بحريه أو قوة قاهرة.

ل. رسو السفن أو هبوط الطائرات أو وقوف وسائط النقل الأخرى في غير الأماكن المحددة لها والتي ترخص بها الدائرة.

م. مغادرة السفن والطائرات أو وسائط النقل الأخرى للمرفأ أو للحرم الجمركي دون ترخيص من الدائرة.

ن. رسو السفن من أي حموله كانت وهبوط الطائرات في غير المرافئ أو المطارات المعدة لذلك سواء كان ذلك في الحالات العادية أو الطارئة دون أن يصار إلى إعلام اقرب مركز جمركي بذلك.

س. نقل بضاعة من واسطة نقل إلى أخرى أو إعادة تصديرها دون بيان أو ترخيص أصولي.

ع. تحميل السفن أو الشاحنات أو السيارات أو غيرها من وسائط النقل أو تفريغها أو سحب البضائع دون ترخيص من الدائرة أو بغياب موظفيها أو خارج الساعات المحددة لذلك أو خلافا للشروط التي تحددها الدائرة أو تفريغها في غير الأماكن المخصصة لذلك.

ف. إعاقة موظفي الدائرة عن القيام بواجباتهم وعن ممارسة حقهم في التفتيش والتدقيق والمعاينة وعدم الامتثال إلى طلبهم بالوقوف وتفرض هذه الغرامة بحق كل من شارك بهذه المخالفة.

ص. عدم الاحتفاظ بالسجلات والوثائق والمستندات وما في حكمها خلال المهلة المحددة في المادة 183 من هذا القانون أو الامتناع عن تقديمها.

ق. عدم إتباع المخلصين الجمركيين الأنظمة التي تحدد واجباتهم بالإضافة إلى العقوبات المسلكية التي يمكن أن تصدر بهذا الصدد وفق أحكام المادة 168 من هذا القانون.

ر. النقص المتحقق منه في البضائع الموجودة في المخازن بعد أن تكون قد استلمت بحاله ظاهريه سليمه.

ش. البضاعة الناجية من الحجز والتي يتعذر تحديد قيمتها أو كميتها أو نوعها، دون أن يمنع ذلك من الملاحقة بجرم التهريب.

ت. استرداد رسوم أو ضرائب لا تتجاوز قيمتها (500 (دينار دون وجه حق.

ث. بيانات الترانزيت المخالفة في القيمة أو العدد أو الوزن أو القياس أو المنشأ والمكتشفة لدى مركز جمرك الخروج.

كذلك فرضت المادة (200) من قانون الجمارك غرامة مالية تتاروح ما بين (25 دينار) و(100 دينار) عن المخالفات التالية:

أ. التصريح على البيان بما يخالف الوثائق المرفقة به وتستوفى هذه الغرامة من المصرح.

ب. ذكر عدة طرود مقفلة مجموعه بأي طريقه كانت في بيان الحمولة أو ما يقوم مقامه على أنها طرد واحد مع مراعاة أحكام المادة (60) من هذا القانون بشان المستوعبات والطبليات والمقطورات.

ج. عدم تقديم بيان الحمولة أو ما يقوم مقامه والمستندات الأخرى المشار إليها في المادة 43 من هذا القانون لدى الإدخال أو الإخراج.وكذلك التأخير في تقديم بيـــــان الحمولة أو ما يقوم مقامه عن المدة المنصوص عليها في المادة ذاتها.

د. عدم وجود بيان حموله أصولي أو ما يقوم مقامه أو وجود بيان حموله مغاير لحقيقة الحمولة.

هـ. عدم تأشير بيان الحمولة من السلطات الجمركية في مكان الشحن في الأحوال التي يتوجب فيها هذا التأشير حسب أحكام هذا القانون.

و. إغفال ما يجب إدراجه في بيان الحمولة أو ما يقوم مقامه.

ز. الاستيراد عن طريق البريد لرزم مقفلة أو علب لا تحمل البطاقات الأصولية خلافا لأحكام الاتفاقيات البريدية العربية والدولية وللنصوص القانونية الداخلية النافذة.

ح. الشروع باسترداد رسوم أو ضرائب بدون وجه حق.

ط. كل مخالفه أخرى لأحكام هذا القانون والأنظمة والقرارات والتعليمات المنفذة له.

وبطبيعة الحال يجب عند فرض هذه الغرامات والتي مراعاة نص المادة (204) من قانون الجمارك والتي تتعلق بالأعمال التي تدخل في نطاق التهريب. بحيث تكون الغرامات سابقة الذكر في غير الحالات المنصوص عليها في المادة (204) من قانون الجمارك.

ونشير هنا إلى أن التهريب هو ادخال البضائع الى البلاد أو اخراجها منها بصورة مخالفة للتشريعات المعمول بها دون أداء الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الاخرى كليا أو جزئيا أو خلافا لأحكام المنع والتقييد الواردة في هذا القانون أو في القوانين والأنظمة

الاخرى ويستثنى من أحكام هذه المادة البضائع المشار اليها في المادة (197) من قانون الجمارك سابقة الذكر [1].

وقد اشار قانون الجمارك إلى عقوبة التهريب في المدة (206) منه، والتي اشارت إلى العقوبات التالية:

أ. غرامة لا تقل عن (50) دينار ولا تزيد على (1000) دينار، وعند التكرار الحبس من شهر الى ثلاث سنوات بالاضافة الى الغرامة المذكورة أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ب. غرامة جمركية بمثابة تعويض مدني للدائرة على النحو التالي:

1. من ثلاثة أمثال القيمة الى ستة أمثال القيمة عن البضائع الممنوعة المعينة.
2. من مثلي القيمة الى ثلاثة أمثال القيمة اضافه للرسوم عن البضائع الممنوعة أو المحصورة.
3. من مثلي الرسوم الى أربعة أمثال الرسوم عن البضائع الخاضعة للرسوم اذا لم تكن ممنوعة أو محصورة على أن لا تقل عن نصف قيمتها.
4. غرامة من 25-100 دينار عن البضائع غير الخاضعة الى أية رسوم أو ضرائب ولا تكون ممنوعة أو محصورة.
5. مصادرة البضائع موضوع التهريب أو الحكم بما يعادل قيمتها مشتملة على الرسوم عند عدم حجزها أو نجاتها من الحجز.
6. الحكم بمصادرة وسائط النقل والأدوات والمواد التي استعملت في التهريب أو بغرامة لا تزيد على 50% من قيمة البضائع المهربة بحيث لا تزيد على قيمة واسطة النقل وذلك فيما عدا السفن والطائرات والقطارات مالم تكن قد أعدت أو استؤجرت لهذا الغرض أو الحكم بما يعادل قيمتها عند عدم حجزها أو نجاتها من الحجز.

علاوة على ما تقدم، تفرض عن مخالفات التأخير في تقديم البضائع المرسلة بالترانزيت أو إعادة التصدير إلى مكتب الخروج أو إلى مكتب المقصد الداخلي بعد انقضاء المهل المحددة لها في البيانات غرامة مالية تتراوح ما بين خمسة دنانير وعشرة

---

(1) انظر : المادة (203) من قانون الجمارك.

دنانير عن كل يوم تأخير على أن لا تتجاوز الغرامة نصف قيمة البضاعة، سنداً لنص المادة (201) من قانون الجمارك.

أما المادة (202) من قانون الجمارك فقد فرضت غرامة مالية من 1 – 10 دنانير باستثناء السيارات حيث تكون الغرامة من 5 –10 دنانير، عن كل أسبوع أو جزء منه على أن لا تتجاوز الغرامة نصف قيمة البضاعة، وذلك كمخالفة عن التأخير في إعادة البضائع المدخلة مؤقتا والمدخلة بقصد التصنيع بعد انقضاء المهل المحددة لها في البيانات.

اجراءات الملاحقة الخاصة بالمخالفات الجمركية

في سبيل تحصيل هذه الغرامات، فقد منح قانون الجمارك حق الملاحقة والتحصيل لمدير دائرة الجمارك أو من يفوضه، وذلك سنداً لنص المادة (208) من قانون الجمارك، إذ يجوز له أن يصدر قراراً من اجل المطالبة بالرسوم والضرائب والغرامات التي تقوم الدائرة بتحصيلها على ان تكون هذه المبالغ ثابتة المقدار مستحقة الاداء بموجب تعهدات مكفولة او تعهد تسوية صلحية او قرار محكمة قطعي وعلى المكلف مراجعة الدائرة لتسوية المطالبة، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه القرار.

كذلك، وسنداً للفقرة الثانية من ذات المادة، فإنه يجوز لمدير دائرة الجمارك اصدار قرار تحصيل من أجل استيفاء الرسوم والضرائب والغرامات المطالب بها اذا لم يقم المكلف بالمراجعة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار.

وفي الختام، يلاحظ مما سبق كيف أن هيئات الضبط الخاصة تمارس الضبط الإداري من خلال القوانين المتعددة كقانون البيئة وقانون الصحة وقانون السير وقانون الجمارك وقانون حماية البئية، وذلك من خلال ما تخول لتلك الدوائر من مسؤوليات وصلاحيات مختلفة مدعمة بنصوص مواد القانون والتشريعات المختلفة، وهي بالتالي تهدف للحفاظ على النظام العام، وحماية مصالح المواطنين وتحقيق أهداف الدولة في كل ما فيه صالح المجتمع وفي شتى المجالات، بالرغم من اشتمالاها على قيود تحد من حريات وحقوق المواطنين.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

جاءت هذه الدراسة لبيان وتفصيل أعمال هيئات الضبط الإداري وحدود سلطاتها، باعتبارها أحد أوجه نشاطات الدولة الهامة والمرتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق وحريات الأفراد العامة، كون من أهم أهدافها الحفاظ على الأمن والسيكنة العامة والأداب والأخلاق العامة، وبوجه الخصوص حفظ النظام العام في الدولة.

وفي ختام هذه الدراسة خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوردها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

أ. إن الضبط الاداري نظام وقائي تتولى فيه الادارة حماية المجتمع من كل ما يمكن ان يخل بامنه وسلامته وصحة افراده وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الافراد بهدف حماية النظام العام في الدولة فهو حق السلطات الإدارية في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، و يترتب على ذلك بالضرورة تقييد حريات الأفراد على هدى من أحكام القانون، وبشكل عام فإن مضمون الضبط الإداري مرتبط بشكل رئيسي في طبيعتها القانونية، وما تتمتع به من خصائص وما ترمي إليه من أهداف.

ب. إن الطبيعة القانونية للضبط الإداري تنحصر في كونها وظيفة إدارية محايدة، تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة، إذ أن الإدارة تمارس هذه الوظيفة ضمن نطاق الدستور والقوانين النافذة بينها، وتعد ضمانة هامة للحريات العامة في مواجهة الإدارة عند ممارستها ذلك النشاط، وذلك بخضوعها لرقابة القضاء الإداري، إلا أنه يمكن الانحراف بهذا النشاط ليرمي إلى حماية السلطة السياسية الحاكمة.

ج. ينقسم الضبط الإداري وبشكل عام إلى نوعين: الأول وهو الضبط الإداري العام والذي يقصد به المحافظة على النظام بكل ما يشمله هذا الاصطلاح من عناصر. أما النوع الثاني وتتنوع مفاهميه ودلالاته حسب الصورة التي تظهر من خلاله، فمدلوله يختلف من حيث المكان ومن حيث الهيئة الموكول بها أعمال الضبط الإدراري، ومن حيث

الموضوع، وكذلك من حيث الهدف الذي يرمي إليه الضبط الإداري، إلا أنها وبشكل عام تتمثل في صيانة النظام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي وهوى ما يسمى بالضبط الاداري الخاص

د. يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي في العديد من الجوانب، بحيث تكون وظيفة الضبط الإداري أوسع وأشمل من وظيفة الضبط القضائي، إذ أن واجب سلطة الضبط الإداري أن تتدخل لمنع كل فعل يخل أو من شأنه الإخلال بالنظام العام ولو لم يكن ذلك الفعل جريمة معاقباً عليها في قانون العقوبات. وبالتالي فإن وظيفة الضبط القضائي هي الكشف عن الجرائم والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة ضدهم تمهيداً لمحاكمتهم وتنفيذ العقوبات التي يحكم بها عليهم، ومباشرة هذه الوظيفة قد يكون له بعض الاثر في صيانة النظام العام عن طريق الردع والزجر الذي تحدثه العقوبة في نفوس أفراد الجمهور إلا أن هذا الأثر ضئيل إلى درجة لا يجوز معها الاعتماد على الضبط القضائي في تحقيق أهداف الضبط الإداري وهي صيانة النظام العام، في حين أن وظيفة الضبط الإداري فهي مراقبة نشاط الأفراد وتوجيه سير هذا النشاط بطريقة تكفل صيانة النظام العام.

هـ. تنطلق أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي في اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما، وبالإضافة إلى ذلك فإن أعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة الإدارة أما اعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامة، فضلاً عن أن الأضرار الناتجة عن أعمال الضبط القضائي يمكن ان تثير مسئولية الإدارة، أما تلك الناجمة عن أعمال الضبط الإداري فلا يزال إمكان التعويض عنها محل أخذ ورد في اغلب الأحيان، بالرغم من أن قانون محكمة العدل العليا الأردني قد نص على اختصاصه في نظر دعوى التعويض عن أعمال الإدارة.

و. يهدف الضبط الإداري وبشكل عام إلى حماية الأمن العام بجميع عناصره والتي تتمثل في الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والحفاظ على الأداب والأخلاق العامة.

ز. يعتبر الحكام الإداريون بمختلف مسمياتهم الوظيفية، بالإضافة إلى جهات قوى الأمن العام، من قبيل هيئات الضبط الإداري لما يملكون من إصدار قرارات وتعليمات مباشرة للمحافظة على النظام العام بما يشتمله من الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة وكذلك السكينة العامة، والأداب والأخلاق العامة.

فهذه الهيئات تقوم بأعمالها الضبطية بواسطة قرارات وأوامر ضبطية منفردة، فهي تعتبر من قبيل هيئات الضبط الإداري، انطلاقاً من أن سلطات الضبط الإداري تستخدم وسائل متعددة في سبيل تحقيق أهدافها في حفظ النظام العام بعناصره المتعددة، والتي يندرج من ضمنها أنظمة الضبط الإداري، بالإضافة إلى القرارات والأوامر الضبطية الفردية. ومن جهة أخرى، إمكانية استخدام القوة الجبرية كحق التنفيذ المباشر للقرارات والأوامر الضبطية دون سبق الالتزام باللجوء للقضاء.

ح. تماشياً مع مبدأ المشروعية، فإن سلطات الضبط الإداري تتطلب أن تكون أعمالها خاضعة للقانون في جميع تصرفاتها، تحت طائلة عدم مشروعيتها وبطلان ما تتخذه من قرارات، وذلك وفق النقاط التالية:

1. يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات، فليس للإدرة تخطي هذا الهدف سواء كان عاما ام خاصا، فاذا استخدمت سلطتها في تحقيق أغراض بعيده عن حماية النظام العام. او سعت الى تحقيق مصلحة عامة لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فان ذلك يعد انحرافا بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص.
2. ولما كانت القرارات الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري تمس الحرية العامة للأفراد وحقوقهم، فقد أخضعتها محكمة العدل العليا تحت رقابتها في نطاق صحة السبب في إصدار هذه القرارات، بحيث أكدت على وجوب أن تكون الوقائع مادية وحقيقية وملموسة.
3. نرى أن سلطات الضبط الإداري وفي معرض ممارستها لأعمالها في حفظ النظام العام يجب أن تختار الوسيلة الملائمة لذلك، بحيث لا يكفي أن تكون الوسيلة التي لجأت

إليها الإدارة مشروعة في ذاتها، كذلك يجب أن يكون عمل الإدارة هنا يستند على سبب صحيح، علاوة على وجوب أن تلجأ الإدارة إلى اختيار الوسيلة التي تتلائم مع سبب التدخل.

4. فإن القضاء لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، وإنما يراقب كذلك ملاءمتها لسبب التدخل، بمعنى أن تتناسب شدة الإجراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام. غير أن ذلك لا يعني أن القاضي الإداري قد أصبح قاضي ملائمة بالإضافة إلى كونه قاضي مشروعية، لأنه في الحقيقة لا يراقب الملائمة إلا في الحالات التي تكون فيها عنصراً من عناصر المشروعية، ويراقب القضاء الإداري فضلاً عن ذلك عيب الاختصاص في قرار الضبط وكذلك عيب الشكل بالإضافة إلى عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق.

5. وينظر إلى ركن الاختصاص بهذا المعنى من أكثر من زاوية، فلكل جهة إدارية اختصاص في موضوعات معينة لا يجوز لها تعديه إلى موضوعات أخرى وهذا ما يمكن تسميته بالاختصاص الموضوعي، ولكل جهة إدارية حدود مكانية لا يجوز لقرارها الصادر تعديها وهذا ما يُسمى بالاختصاص المكاني، ولكل شخص مدة من الزمن يكون خلالها مختصاً بإصدار القرار الإداري وهو ما يسمى عادة بالاختصاص الزماني.

ط. يمارس القضاء الاداري دوراً مهماً في الرقابة على سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية مع ان هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة فقد وضع القضاء الإداري حدوداً لسلطات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، إذ أن الظروف الاستثنائية وأياً كانت صورته حربا او او كوارث طبيعية لا يجعل الادارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو ان يكون الامر توسعا لقواعد المشروعية، فالادارة تبقى مسؤولة في الظروف الاستثنائية على اساس الخطأ الذي وقع منها، غير ان الخطا في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان اخر غير ذلك الذي يقاس به الخطا في الظروف العادية.

ي. يتمثل مضمون الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية من حيث أركان القرارت الإدارية، فهنالك الرقابة من حيث الاختصاص، إذ أن فإن القرار الإداري يجب أن يكون صادراً من الجهة التي خولها القانون حق إصداره سواء أكان في الظروف العادية أم بالظروف الاستثنائية، وإلا كان معيباً بعيب الاختصاص. وأيضاً هنالك الرقابة من حيث الشكل أو الإجراء، والرقابة القضائية من حيث المحل والذي يتعلق بموضوع القرار ومضمونه، وأيضاً هنالك رقابة قضائية على ركن السبب، إذ يجب أن تقوم القرارات الإدارية على حالة واقعية وقانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصدار القرار.

ل. أكدت محمكة العدل العليا في كثير من قراراتها أن هيئات الضابطة الإداري وفي الوقت الذي تقوم به بمهامها في حالة الظروف الاستثنائية تكون خاضعة للرقابة القضائية بمجملها ومهما كان سندها القانوني

وفيما يتعلق بهيئات الضبط الخاصة فهي تمارس الضبط الإداري من خلال القوانين المتعددة كقانون البيئه وقانون الصحة وقانون السير وقانون الجمارك وذلك من خلال ما تخوله لتلك الدوائر من مسؤوليات وصلاحيات مختلفة مدعمة بنصوص مواد القانون والتشريعات المختلفة، وهي بالتالي تهدف للحفاظ على النظام العام، وحماية مصالح المواطنين وتحقيق أهداف الدولة في كل ما فيه صالح المجتمع.

ثانيا: التوصيات

أ. تفعيل دور الرقابة القضائية على مسألة الملائمة بين الاجراء الضبطي المتخذ من قبل هيئات الضبط الإداري وتناسبه مع جسامة الخطر، بحيث يتم الزام أجهزة الضبط الإداري وهيئاته بعدم استعمال القوة المادية إلا في حالات الامتناع عن تنفيذ اجراءات الضبط طواعية وبعد صدور الأمر بالتنفيذ وانقضاء مدة كافية للتنفيذ حسب الأصول والقانون. وهنا على محكمة العدل العليا التوسع في رقابتها في ملائمة القرارات

الصادرة من قبل هيئات الضبط الإداري، كما هو الحال في رقابتها على الملائمة في القرارات التأديبية.

ب. يجب أن تكون تدابير هيئات الضبط الإداري مبينة على أسباب جدية صحيحة وحقيقية، وذلك حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهنا يأتي دور القضاء بالتحقق من ذلك في جميع قرارات الضبط الإداري المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد.

ج. على محكمة العدل العليا معالجة القضايا الإدارية والنهوض بدورها في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون من الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليه من قبل السلطة التنفيذية، وتقرير التعويض عن هذه الأعمال التي تصيب حقوق وحريات الأفراد، خاصة في ظل غياب تطبيق عملي لدى محكمة العدل العليا لغاية هذه اللحظة في مسألة التعويض عن أعمال الإدارة. وكذلك، يجب على المحاكم التحقق بشكل أوسع وأشمل من صحة أعمال الضبط الإداري وتصرفاته وما تصدره من قرارات.

د. لما كانت سلطات الضبط الإداري متعلقة من خلال أهدافها بمسألة النظام العام، فإننا نرى بضرورة مراجعة النصوص القانونية وتنقيحها بشكل مستمر ومتواصل لتلافي أي نقص أو عيب يجتنبها، وخاصة في ظل التطورات التي تطرأ على المجتمع ككل، نظراً لتطور النظام العام مع تطور المجتمع وكيانه. خاصة وأن التشريعات الوطنية لم تحدد وبصورة مفصلة عناصر النظام العام. وهو ما ينطبق أيضاً على مسألة تحديد طبيعة الأداب والأخلاق العامة، وكذلك نرى بضرورة أن يخضع المشرع الأردني تشريعاً موحداً بكل ما يتعلق بالبيئة ويحسن المظهر العام، بحيث ينظم فيه كافة شؤونها.

المراجع

إسماعيل، محمد شريف، (د.ت)، **سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

بدران، محمد، (1992)، **مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

بدوي، ثروت،(**1974**)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

بسيوني، حسن السيد،(د.ت)، **قضاء النقض الإداري**، مطابع روزاليوت، القاهرة، مصر.

بسيوني، عبد الغني، (1991)، **القانون الإداري**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

بطيخ، رمضان،(2005)، **الضبط الإداري وحماية البيئة**، **ندوة التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية**، الشارقة، الإمارات العربية، 7−11/ مايو، 2005.

بكير، نجيب، (1979). **القانون الإداري**، مكتبة عين شمس، القاهرة.

البنا، محمود عاطف، (1980)، **حدود سلطة الضبط الإداري**، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة.

البنا، محمود عاطف، (1992)، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، ط2.

الجرف، طعيمة، (1978)، **القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

جعفر، أنس، (1984)، **الوسيط في القانون العام: أسس وأصول القانون الإداري**، مطبعة أخوان مورافتلي، القاهرة.

جمال الدين، سامي، (1993)، **أصول القانون الإداري**، الإكسندرية.

الحريري، حلمي خير، (1989)، **وظيفة البوليس في النظم الديمقراطية**، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، القاهرة.

حسن، عبد الفتاح، (1969)، **مبادئ القانون الإداري الكويتي**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الحلو، ماجد راغب، (1999)، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

الحلو، ماجد راغب، (1985)، **القضاء الإداري**، (دون ناشر)، الاسكندرية.

الدستور المصري الدائم لسنة (1971).

أبو الخير، عادل، (1992)، **الضبط الإداري وحدوده**، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف، جامعة القاهرة.

رامي، صومان، (2004)، **الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن.

ربيع، منيب محمد، (1981)، **ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري**، (د.ن)، مصر.

الزعبي، خالد، (1993)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق**، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.

سرور، أحمد فتحي، (1986)، الوسيط في **قانون الإجراءات الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

السنهوري، عبد الرزاق، (1952). **الوسيط في شرح القانون المدني**، ج1، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة.

شباط، فؤاد، (1946)، **الحقوق الإدارية**، معهد الحقوق العربي.

شحادة، توفيق، (1955)، **مبادئ القانون الإداري**، دار النشر للجامعات المصرية، مصر.

الشرقاوي، سعاد، (1974)، رقابة **القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري**، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

الشريف، عزيزة، (1990)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الشريف، محمود سعد الدين، (1962)، **النظرية العامة للضبط الإدارية**، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الحادية عشرة.

شطناوي، علي خطار، (1996)، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان.

شطناوي، علـي خطـار، (2004)، **موسـوعة القـضاء الإداري: الجـزء الثـاني**، دار الثقافـة للنشر والتوزيع، عمان.

شطناوي، علي خطار، (1995)، **تحصين القرارات الإداريـة ضـد الرقابـة القـضائية فـي الأردن**، مجلة جامعة الملك سعود: العلوم الإدارية (1)، المجلد السابع.

شوايل، عاشور سليمان، (د.ت)، **مسؤولية الدولـة عن أعمال الضبط الإداري فـي القانون الليبي والمقارن**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.

شيحا، إبرهيم عبد العزيز، (د.ت)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني" دراسة مقارنـة**، الار الجامعية للطباعة والنشر.

الصارمي، سعيد، (2001)، **دور سلطات الضبط الإداري فـي المحافظة على النظام العام: دراسة مقارنة بين الأردن وعمان**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

الطمـاوي، سليمان محمد، (1975)، **مبـادئ القـانون الإداري: دراسـة مقارنـة**، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد، (1985)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان محمد، (1984)، **النظرية العامة للقرارات الادارية : دراسة مقارنـة**، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد، (1997)، **القضاء الإداري : قضاء التعويض وطرق الطعن فـي الأحكام**، دار الفكر العربي.

الطهراوي، هاني علي، (1998)، **القانون الإداري**، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر، عمان.

الظـاهر، خالد خليل، (1997)، **القـانون الإداري: دراسـة مقارنـة**، الكتـاب الثـاني، الطبعـة الأولى، دار المسيرة للنشر، عمان.

عبد الحميد، ممدوح، (1992)، **سلطات الضبط الإداري فـي الظروف الاستثنائية(سلطات البوليس في قوانين الطوارئ)**، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة.

عبد الصمد، حسني درويش، (1986)، **الفـصل بـين الـضبط الإداري والـضبط القـضائي**، مجلة المحاماة، مصر.

عثمان، محمد فتوح محمد، (د.ت)، **أصول القانون الإداري لإمارة دبي: دراسة مقارنة**، دبي، بدون دار نشر.

عدنان، العجلوني، (1961)، **الوجيز في الحقوق الإدارية**، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق.

عريم، خالد عبد العزيز،(د.ت)، **القانون الإداري الليبي**، منشورات الجامعة الليبية، دار صادر، بيروت.

عزوز، سكينة، (د.ت)، **عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر.

عصفور، محمد، (1961)، **الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي**، بدون دار نشر، الطبعة الأولى.

عصفور، محمد، (1972)، **البوليس والدولة**، دون ناشر.

علي، احمد مدحت، (1978)، **نظرية الظروف الاستثنائية**، القاهرة.

عوابدي، عمار، (د.ت)، **القانون الإداري**، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

الغويري، أحمد عودة،(1997)، **القضاء الإداري الاردني**، الطبعة الأولى، الأردن، (د.ن).

ابن فارس، أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي ،1991، **مقاييس اللغة**، بيروت ، ج3.

الفياض، إبراهيم طه، (1988)، **القانون الإداري**، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.

قانون الأمن العام رقم (27) لسنة 2010.

قانون البلديات رقم (37)، (2002).

قانون تنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة (1976).

قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة (1966).

قانون الجمارك رقم (20) لسنة (1998) والمعدل بالقانون المؤقت رقم (24) لسنة 2010.

قانون حماية البيئة رقم (52) لسنة 2009.

قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992.

قانون السير رقم (49) لسنة 2008.

قانون الصحة رقم (47) لسنة 2008.

قانون الصحة العام الأردني رقم (54) لسنة (2002).

قانون الطرق رقم (23) سنة (2001).

قانون المسكرات رقم (15) لسنة (1953).

قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة (1954).

قانون هيئة الشرطة المصري رقم (109) سنة (1971).

القيسي، عاد علي حمود، (1998)، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان.

كنعان، نواف، (1999)، **القضاء الإداري في الأردن، ط1**، (دون ناشر)، عمان.

كنعان، نواف، (2006)، **دور الضبط الإداري في حماية البيئة: دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية**، مجلة جامعة الشارقة، للعلوم الشرعية والقانونية،، المجلد (3)، العدد (1).

كنعان، نواف، (2006)، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

الكيلاني، فاروق، (1995)، **محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني والمقارنة**، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار المروج، بيروت.

لطفي، محمد حسام محمود، (1993)، **ملف قضايا حرية الرأي والتعبير في مصر**، (د.ن) القاهرة.

المبادئ العامة لمحكمة العدل العليا، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، أعداد لسنوات مختلفة، عمان، الأردن.

مجمع اللغة العربية، **المعجم الوسيط،** (1994)، الجزء الأول والثاني، الطبعة السادسة.

محفوظ، عبد المنعم، (1979)، **القانون الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة،** مكتبة عين شمس، القاهرة.

مسكوني، صبيح بشير، (1974)، **القضاء الاداري،** منشورات جامعة بنغازي.

مشرف، عبد العليم عبد المجيد، (1998)، **دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة،** دار النهضة العربية، القاهرة.

ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين، **لسان العرب،** دار المعارف، بيروت، ج4.

مهنا، محمد فؤاد، (1964)،**القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي المقارن،** دار المعراف، الاسكندرية، 1964.

مهنا، محمد فؤاد، (د.ت)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري،** مؤسسة شباب الجامعة.

نده، حنا، (1972)، **القضاء الإداري في الأردن،** عمان.

نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (3) لعام 2006.

نظام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية رقم (22) لسنة 1996.

نظام رقابة المصنفات المرئية والمسموعة رقم (19) لسنة (1998).

نظام قواعد السير والمرور على الطرق رقم (31) لسنة (1983).

نظام مراقبة وتنظيم الأسواق العام والحرف والصناعات داخل منطقة أمانة العاصمة رقم (33) لسنة (1961).

هياجنة، سعيد، (1988)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية : دراسة مقارنة،** رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.

السيرة الذاتية

الاسم: كساب محمد عبدالرحمن بني عيسى

الكلية: كلية الحقوق

التخصص: القانون

السنة : 2011

الهاتف النقال: 0779935663

البريد الإلكتروني:WWW.KASSAB2000@YAHOO.COM